

Raport 1/2023

Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich.

Wybrane problemy i propozycje zmian



infin
Instytut
Finansów

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

www.infin.gov.pl

© Copyright Instytut Finansów 2023

ISBN: 978-83-67552-05-9

Opracowanie:
Wydawnictwo Instytutu Finansów

Autorzy:

dr hab. Paweł Felis, prof. SGH
prof. dr hab. Leonard Etel
dr hab. Agnieszka Bem, prof. UEW
dr hab. Michał Bernardelli, prof. SGH
Milena Kowalska
dr Anita Makowska
dr Elżbieta Malinowska-Misiąg
dr Jarosław Olejniczak
Grzegorz Otczyk*

Redaktor:

dr hab. Paweł Felis, prof. SGH

Warszawa, 2023 r.

[Cytowanie: Felis P. i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*. Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa, 2023.]

* Treści prezentowane przez Autora są wyłącznie jego prywatną opinią.

Spis treści

5	Wprowadzenie
8	1. Istota podatku od nieruchomości
8	1.1. Definicja i cechy nieruchomości
10	1.2. Specyfika podatku od nieruchomości
11	1.3. Podatek od nieruchomości w kontekście funkcji i zasad podatkowych
13	1.4. Efekty podatku od nieruchomości
14	1.5. Legitymizacja opodatkowania majątku nieruchomego
16	2. Podatek od nieruchomości w wybranych krajach europejskich
16	2.1. Systemy wartościowe
27	2.2. Systemy mieszane
34	3. Podatek od nieruchomości a finanse samorządowe
34	3.1. Samodzielność finansowa gmin
35	3.2. Determinanty ograniczające samodzielność dochodową
36	3.3. Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości w podziale na rodzaje jednostek
38	3.4. Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości w podziale na województwa
40	3.5. Znaczenie podatku od nieruchomości w ujęciu <i>per capita</i>
42	3.6. Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości a wartość PKB
43	3.7. Polityka podatkowa gmin w zakresie podatku od nieruchomości
44	3.8. Skala wykorzystania narzędzi władztwa podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości
45	3.9. Władztwo podatkowe gmin w podziale na rodzaj jednostki
47	3.10. Władztwo podatkowe gmin w podziale na województwo
50	4. Koncepcje przekształceń podatku od nieruchomości
50	4.1. Propozycje wyeliminowania mankamentów obowiązujących regulacji
50	4.1.1. Wprowadzenie
51	4.1.2. Mankamenty obowiązujących regulacji dotyczących podatnika podatku od nieruchomości oraz propozycje ich wyeliminowania

52	4.1.3. Mankamenty obowiązujących przepisów regulujących przedmiot podatku i propozycje ich wyeliminowania
53	4.1.4. Mankamenty obowiązujących przepisów regulujących podstawę opodatkowania i propozycje ich wyeliminowania
53	4.1.5. Mankamenty dotyczące obowiązujących przepisów regulujących stawki podatkowe i propozycje ich eliminacji
54	4.1.6. Mankamenty dotyczące obowiązujących przepisów regulujących zwolnienia i propozycje ich eliminacji
55	4.1.7. Mankamenty dotyczące obowiązujących przepisów regulujących tryb i warunki płatności podatku od nieruchomości i propozycje ich eliminacji
55	4.2. Przegląd pozostałych koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości
55	4.2.1. Propozycja innych wysokości kwotowych stawek podatkowych oraz innego mechanizmu ustalania stawek w kolejnych latach
58	4.2.2. Koncepcja strefowania podatkowego
64	4.2.3. Podatek od wartości nieruchomości
69	4.3. Symulacja skutków proponowanych rozwiązań podatkowych
69	4.3.1. Finansowe skutki przekształcenia podatku od nieruchomości w ramach koncepcji polegającej na przyjęciu innych wysokości kwotowych stawek podatkowych oraz innego mechanizmu ustalania stawek w kolejnych latach
75	4.3.2. Finansowe skutki przekształcenia podatku od nieruchomości w ramach koncepcji podatku strefowania regionalnego w wybranych gminach
82	4.3.3. Finansowe skutki przekształcenia podatku od nieruchomości w ramach koncepcji zastosowania podatku <i>ad valorem</i> w wybranych gminach
88	5. Rynek nieruchomości – wybrane problemy opodatkowania
88	5.1. Problematyka społeczna związana z wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości
91	5.2. Podatek od pustostanów
92	5.3. Podatek od kolejnych nieruchomości
93	5.4. Zagraniczne fundusze mieszkaniowe
96	6. Podsumowanie
98	Bibliografia

Wprowadzenie

Podatek od nieruchomości wraz z podatkiem rolnym i leśnym tworzą w Polsce system podatków pobieranych w związku z posiadaniem i użytkowaniem nieruchomości w określonych celach. Choć system ten ukształtowano w ogólnym zarysie w okresie funkcjonowania gospodarki centralnie planowanej, ciągle jeszcze nie został poddany gruntownej przebudowie. Jest postrzegany i oceniany jako przestarzały i niedostosowany do rozwiązań obowiązujących w większości państw europejskich. Słabości obecnej konstrukcji podatków od nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych wpływają na ograniczenie nie tylko ich potencjału fiskalnego, ale także przydatności jako instrumentu kształtowania efektywnej polityki przestrzennej i lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Od dawna są więc postulowane zmiany w konstrukcji podatków od nieruchomości¹.

Obowiązujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości jest systemem mieszanym – podstawą opodatkowania jest zarówno wartość (budowle), jak i powierzchnia (grunty i budynki) nieruchomości. Powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości powinien być prosty. Pobór podatku nie wymaga wówczas finansowania kosztownych mechanizmów wyceny i waloryzacji wartości nieruchomości. Brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala zatem na oszczędności w związku z redukcją kosztów

administracyjnych. Także koszty ponoszone przez podatników w związku z koniecznością wywiązania się z ustawowych zobowiązań nie powinny być wysokie (czas potrzebny na wypełnienie i dostarczenie informacji o nieruchomościach/deklaracji na podatek od nieruchomości; alternatywny koszt przyjętej jednostki czasu przeznaczony na wywiązanie się z obowiązku podatkowego, koszty ponoszone na rzecz firm doradztwa podatkowego).

W praktyce jednak często jest zupełnie inaczej, prawidłowe ustalenie wysokości podatku od nieruchomości przez osoby prawne nie jest już takie oczywiste. Niezbędna jest bowiem znajomość prawa budowlanego, kodeksu cywilnego oraz ustaw o podatkach dochodowych. Ponadto dużą rolę odgrywa wiedza z zakresu wykładni prawa oraz znajomość bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych². Sytuację komplikuje stale zmieniające się orzecznictwo sądowe oraz fakt, że poszczególne wyroki dotyczą konkretnych stanów faktycznych. Prawidłowa kwalifikacja podatkowa w przypadku większości budynków i budowli wymaga zatem dużego zaangażowania ze strony podatnika – także finansowego, w sytuacji korzystania z usług doradców podatkowych. Ponadto podatnicy prowadzący działalność gospodarczą na terenie kilku gmin muszą się liczyć z możliwością odmiennego podejścia do ich składników majątkowych przez lokalne organy podatkowe.

1 Wybrane prace, w których kompleksowo poruszano temat: *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu „Konferencje i seminaria” 1999, nr 5(23); L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998; K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007; P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2012; P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, BGK, 2014; M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2015.

2 *Podatek od nieruchomości w Polsce. Czy kształt obowiązującej od 25 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest wystarczający?* PWC, Warszawa 2016, 9, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/2016/podatek-od-nieruchomosci-w-polsce-raport-pwc.html> [02.12.2022].

Wskazane w Raporcie oraz w literaturze przedmiotu mankamenty obowiązującego w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości przemawiają za potrzebą jego zmiany. Koncepcje reformy podatku od nieruchomości pojawiły się już w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku i polegały one na zastąpieniu mieszanego systemu opodatkowania nieruchomości podatkiem *ad valorem*. Postulowano, że przebudowa systemu opodatkowania nieruchomości zwiększyłaby wydajność podatków lokalnych oraz autonomię fiskalną samorządów gminnych; pozwoliłaby na zwiększenie skali inwestycji infrastrukturalnych, a także doprowadziłaby do właściwego wypełniania zasady sprawiedliwości podatkowej. Miał to być ostatni etap dostosowania polskiego systemu podatkowego do rozwiązań funkcjonujących w rozwiniętych państwach europejskich.

Od pewnego czasu, z różnym natężeniem, powraca więc w Polsce dyskusja na temat wprowadzenia podatku katastralnego, który jest jedną z opcji zmian w zakresie tego podatku. Powiedzmy jednak wprost, jeszcze przez długi czas realizacja opodatkowania wartości wszystkich nieruchomości nie będzie możliwa. Przeprowadzenie takiej reformy podatków od nieruchomości w Polsce należy obiektywnie uznać za zadanie niezmiernie złożone i trudne do zrealizowania. Powody są zarówno społeczno-polityczne, jak i ekonomiczno-organizacyjne. Kluczowe jest oczywiście stworzenie jednolitej, pełnej i aktualnej bazy informacji o nieruchomościach, a także dokonanie ich wyceny. Wystarczy wspomnieć, że stan zaawansowania prac w zakresie ewidencji nieruchomości (w tym tworzenia informatycznej bazy danych) pozostawia wiele do życzenia. Do wprowadzenia w Polsce podatku *ad valorem* nie wystarczałoby jednak spełnienie określonych wymogów formalnych. Konieczne byłoby przyzwolenie społeczne, a tego brakuje z prostej przyczyny. Podatki od nieruchomości są bardzo niepopularne wśród podatników. Od lat brakuje woli politycznej wprowadzenia

reformy opodatkowania nieruchomości. A powodzenie takiej reformy zależy w istotnej mierze od jej zrozumienia przez podatników. Aby to osiągnąć, należałoby wypracować skuteczny plan jej wdrożenia z uwzględnieniem potrzeby racjonalnego uzasadnienia jej założeń³. Wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości wymaga więc przygotowania podatników do nowej formuły (rzetelne przygotowane i przeprowadzone akcje edukacyjne i promocyjne; publiczne debaty, w których zwraca się uwagę na jej zalety i wady; informacje w jaki sposób wpłynie ona na obciążenia podatkowe). Wdrożenie nowego systemu ewidencjonowania i opodatkowania nieruchomości to nie tylko bariery techniczne, ale i finansowe. Bez wątpienia to proces kosztowny, pojawiają się zatem uzasadnione wątpliwości co do możliwości udźwignięcia ciężaru wydatków koniecznych do zrealizowania reformy.

Czy w związku z tym przestarzała konstrukcja podatku od nieruchomości powinna być w dalszym ciągu utrzymywana? Wyrażamy przekonanie, że trudno jest znaleźć racjonalne argumenty za tym przemawiające. Stąd też treść niniejszego Raportu, w którym zarysowano możliwe koncepcje zmian w obowiązującym w Polsce podatku od nieruchomości oraz przedstawiono symulacje ich skutków finansowych⁴.

Równie istotny jest wpływ zmiany istniejących (bądź wprowadzenie nowych) podatków, na rozwój rynku nieruchomości. W czasach dużych zawirowań gospodarczych, z którymi mamy obecnie do czynienia, podmioty działające na tym rynku starają się tak dysponować swoimi zasobami, aby w miarę możliwości neutralizować negatywne czynniki wpływające na popyt i podaż. Dotyczy to zarówno osób fizycznych (klientów), jak i deweloperów, pośredników, pracowników banków, zarządców, inwestorów. W praktyce oznacza to, iż turbulentność zmian i niemożliwość ich przewidzenia, generują potrzebę zabezpieczenia się przed ryzykiem w postaci wyższej premii

3 L. Eteł, *Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, „Analizy i Studia CASP” 2019, t. 8, nr 2, s. 1-13, <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.1>.

4 Raport stanowi zwięzłe podsumowanie najważniejszych wniosków wynikających z przygotowywanej przez Autorów monografii, która zostanie wydana nakładem Instytutu Finansów w 2023 roku.

czy wykupu swoistego rodzaju ubezpieczenia (np. kredyty na stałą stopę procentową). Wprowadzenie dodatkowego czynnika jakim jest opodatkowanie nieruchomości na nowych zasadach, czy nowe podatki od nieruchomości w ogóle, w tak niepewnym momencie rynkowym, z całą pewnością wywoływałyby zmianę zachowań podmiotów tworzących rynek; dobrze, aby zmiany te były jak najmniej dotkliwe i nie przyczyniały się do zwiększenia zahamowania jego rozwoju.

Treść niniejszego Raportu ma duże znaczenie praktyczne, wyniki szczegółowych badań i analiz mogą być wykorzystane do dalszego ulepszenia podatku od nieruchomości. Zwiększają one wiedzę o podatku od nieruchomości w naszym państwie. Ułatwią przygotowanie założeń racjonalnej reformy systemu opodatkowania nieruchomości – takiej, która byłaby korzystna dla gmin (ze względu na zapotrzebowanie na własne wydajne i elastyczne dochody podatkowe), a jednocześnie do zaakceptowania przez podatników.

Należy podkreślić, że badania empiryczne dotyczące określonych koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości są możliwe do przeprowadzenia tylko wówczas, jeśli istnieje dostęp do odpowiednich danych. Szczegółowe

symulacje zaprezentowane w Raporcie były możliwe także dzięki współpracy z Instytutem Finansów, który umożliwił nam zebranie informacji pochodzących z wielu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Część obliczeń obejmujących symulacje, to analizy scenariuszowe, które mają za zadanie określić potencjał określonych koncepcji podatkowych. Nie możemy bowiem przewidzieć decyzji poszczególnych gmin, sytuacji makroekonomicznej, jak również np. stopnia rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Stąd zaprezentowane w raporcie wyliczenia wykonane były przy przyjęciu pewnych upraszczających założeń, które jednakże nie wpływają na meritum poruszanych kwestii oraz jakość wnioskowania. Co więcej, badania empiryczne wykazały duże rozbieżności pomiędzy sposobem prezentacji i gromadzenia danych niezbędnych do wyliczeń wysokości podatku od nieruchomości, a nawet braki takich danych. Informacja na temat aktualnego stanu wiedzy oraz zakresu posiadanych przez gminy danych, stanowi kolejną wartość dodaną niniejszego Raportu oraz przesłanki do zintensyfikowania standaryzacji oraz prac integracyjnych związanych z bazami danych na poziomie centralnym.

1.

Istota podatku od nieruchomości

1.1.

Definicja i cechy nieruchomości

Nieruchomość to jedna z najstarszych kategorii ekonomicznych, łącząca się ściśle z pojęciem własności⁵. W polskim systemie prawa termin *nieruchomość* został uregulowany w Ustawie Kodeks cywilny⁶ (k.c.). Zgodnie z art. 46 § 1:

„Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”.

Definicja pozwala na wyodrębnienie dwóch podstawowych rodzajów nieruchomości tj. nieruchomości gruntowych i zabudowanych, przy czym nieruchomości zabudowane dzieli się następnie na nieruchomości budynkowe i lokalowe (części budynków). Przyjmując kryterium przeznaczenia, nieruchomości można podzielić na: mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe, rolne i leśne oraz specjalnego przeznaczenia⁷.

Nieruchomości mieszkaniowe służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych właścicieli lub innych użytkowników, którzy w ramach umowy najmu korzystają z tych nieruchomości. W praktyce nieruchomości te pełnią więc dwojaką funkcję – konsumpcyjną, o ile przeznaczone są do własnego użytkowania, bądź inwestycyjną, jeśli z założenia mają przynosić zysk w postaci czynszu najmu lub wzrostu wartości przy późniejszej odsprzedaży.

⁵ *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*, red. M. Bryx, Poltext, Warszawa 2006, s. 15.

⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 1360. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001360> [15.11.2022].

⁷ M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje w nieruchomości*, Poltext, Warszawa 2001, s. 55-69.

Nieruchomości komercyjne mają z założenia generować przychody dla ich właścicieli bądź użytkowników z działalności gospodarczej. Oznacza to, iż mogą posiadać różne funkcje, które dodatkowo pozwalają na sklasyfikowanie tych nieruchomości jako: handlowo-usługowe, biurowo-usługowe, przemysłowe czy rekreacyjno-wypoczynkowe (np. hotele, parki wodne), z wyłączeniem tych, które są przeznaczone na cele własne.

Nieruchomości pełnią liczne funkcje, będące pochodną wykorzystywania ich do celów inwestycyjnych, administracyjno-prawnych czy społeczno-gospodarczych (**Tab. 1.1.**).

Tabela 1.1.
Podstawowe funkcje jakie pełnią nieruchomości.

Funkcje inwestycyjne	zastawu	zabezpieczenie kredytów i pożyczek
	dochodowa	możliwość wykorzystywania nieruchomości jako źródło dochodu, na przykład z najmu
	lokacyjna	alternatywna forma lokowania kapitału w stosunku do inwestycji finansowych
	spekulacyjna	zarabianie na zmianie wartości nieruchomości w czasie bądź pod wpływem decyzji administracyjnych zmieniających jej przeznaczenie
Funkcje instytucjonalno-prawne	fiskalna	nieruchomość jako podstawa naliczania podatku zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.) ⁸
	administracyjno-regulacyjna	nieruchomość jako obiekt regulacji prawnych, w zakresie m.in. gospodarowania nieruchomościami, zasad wyceny nieruchomości, ewidencji gruntów
Funkcje społeczno-gospodarcze	użytkowa	nieruchomość jako obiekt wykorzystywany na cele mieszkaniowe bądź usługowe – w tym dla potrzeb publicznych, zaspokajający potrzeby indywidualne i zbiorowe
	informacyjna	każda z nieruchomości może być opisana za pomocą zdefiniowanych parametrów (np. adres ale i numer księgi wieczystej), co ułatwia jej identyfikację i niesie wartość informacyjną
	wymienna	większość nieruchomości może pełnić funkcję wymiany, a więc stanowić przedmiot transakcji

Źródło: opracowano na podstawie: H. Gawron, *Ekonomiczne podstawy rynku nieruchomości*, w: *Ekonomiczne uwarunkowania decyzji na rynku nieruchomości. Wybrane problemy.*, (red.) M. Trojanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s.29-45; *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*, red. M. Bryx, Poltext, Warszawa 2006., s. 22.

⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 1452, ze zm. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001452> [15.11.2022].

1.2. Specyfika podatku od nieruchomości

Nieruchomości cechują się pewnymi właściwościami (m.in. stałość w miejscu, trwałość w czasie), które czynią je bardzo dobrym przedmiotem opodatkowania. Bazą podatku od nieruchomości jest zasób, który ma względnie stały charakter i jest źródłem stabilnych wpływów podatkowych⁹.

W zależności od podstawy opodatkowania, podatek może być liczony od **powierzchni** lub od **wartości** nieruchomości. Podstawa opodatkowania może mieć zatem charakter naturalny (fizyczny) lub ekonomiczny. W pierwszym przypadku podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości (gruntu, budynku), weryfikowana w rejestrach geodezyjnych i kartograficznych. W drugim natomiast opodatkowanie nieruchomości jest bezpośrednio związane z katastrzem nieruchomości, w którym zawarte są dane potrzebne do określenia wysokości podatku, np. cechy fizyczne nieruchomości, wartość nieruchomości. Podstawą opodatkowania może być: wartość rynkowa, księgową lub czynszowa. Rejestry te stanowią podstawowe źródło informacji podatkowych dla podatników oraz organów skarbowych.

W podatku od nieruchomości, w zależności od charakteru podstawy opodatkowania mogą być wykorzystywane stawki kwotowe lub procentowe. Kwotowe znajdują zastosowanie w przypadku naturalnej podstawy opodatkowania. Procentowe natomiast stosowane są w rozwiązaniach przewidujących wartościową podstawę opodatkowania.

Możliwe są następujące konstrukcje podatku od nieruchomości:

1. systemy powierzchniowe, w których wysokość stawek może zależeć od lokalizacji, rodzaju oraz części składowej nieruchomości;
2. klasyczny podatek od wartości nieruchomości, w którym obowiązuje jedna stawka podatku dla całej nieruchomości;
3. mieszany podatek od wartości nieruchomości, w którym różnicowane są stawki podatku dla gruntów (niezabudowanych, zabudowanych) oraz budynków¹⁰;
4. podatek od wartości gruntu (podatek gruntowy), w którym opodatkowany jest wyłącznie grunt – bez względu na to, czy jest on niezabudowany, czy zabudowany.

Z punktu widzenia przeznaczenia nieruchomości, wyróżnia się podatek od nieruchomości mieszkalnych oraz nieruchomości niemieszkalnych (komercyjnych). Powszechność posiadania nieruchomości mieszkalnych powoduje, że podatek od nieruchomości obciąża większość gospodarstw domowych, a w zależności od przyjętej podstawy opodatkowania i stawek, może być to obciążenie mniej lub bardziej znaczące dla domowego budżetu. Im zobowiązania podatkowe są bardziej dolegliwe, tym efekty opodatkowania, na przykład związane z rynkiem nieruchomości, są wyraźniejsze.

Opłacanie podatku od nieruchomości, z punktu widzenia mieszkańców, jest swoistą transakcją wymienną – płacą oni podatek od nieruchomości, a gminy dostarczają dobra i usługi publiczne, które są niezbędne z punktu widzenia komfortu codziennego życia – media, drogi, szkoły itd.

9 E. Slack, *The Politics of the Property Tax*, w: *A Primer on Property Tax*, (red.) W. J. McCluskey, G. C. Corina, L. C. Walters, John Wiley & Sons, Ltd 2012, s. 69-88.

10 W 2 części Raportu systemy mieszane wyróżniamy ze względu na inne kryterium (podstawa opodatkowania).

Z tego względu istotne jest, aby mieszkańcy rozumieli, że wpłacany przez nich podatek jest źródłem finansowania infrastruktury na szczeblu lokalnym. Podatnicy zazwyczaj nie postrzegają jednak podatku od nieruchomości w ten sposób, co powoduje, że jego akceptacja jest zazwyczaj niska (choć oczywiście zależna od poziomu fiskalizmu)¹¹.

1.3. Podatek od nieruchomości w kontekście funkcji i zasad podatkowych

Podatki, w tym podatek od nieruchomości, pełnią w gospodarce wiele funkcji.

Funkcja fiskalna: podatek od nieruchomości powinien być istotnym źródłem dochodów na poziomie lokalnym. Ocena poszczególnych systemów opodatkowania nieruchomości w kontekście fiskalnych zasad podatkowych jest różna (**Tab.1.2**).

Tabela 1.2.

Wybrane systemy opodatkowania nieruchomości w świetle fiskalnych zasad podatkowych.

KRYTERIUM	SYSTEM POWIERZCHNIOWY	KLASYCZNY PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI	MIESZANY PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI	PODATEK GRUNTOWY
WYDAJNOŚĆ	+	+	+	+/-
ELASTYCZNOŚĆ	+	+	+	+
STAŁOŚĆ	+	+/-	+/-	+/-

Zródło: M. Gluszek, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2015, s. 61.

Funkcja redystrybucyjna: podatek od nieruchomości nie jest postrzegany w kontekście redystrybucji (ponieważ rozwiązania progresywne są bardzo rzadkie), jednak efekty są zależne od przyjętego systemu opodatkowania.

Funkcja stymulacyjna: podatek od nieruchomości może być instrumentem wpływającym na rynek nieruchomości – zależnie od przyjętych rozwiązań, np. poprzez odmienne opodatkowanie kolejnych nieruchomości czy opodatkowanie pustostanów.

Funkcja informacyjna: w przypadku podatku od nieruchomości ma mniejsze znaczenie ze względu na to, że dane są dość rozproszone, jednak np. przekwalifikowywanie lokali na mieszkalne z przeznaczonych na działalność gospodarczą może być oznaką niekorzystnych zjawisk w gospodarce. Analiza podatków od nieruchomości, ze względu na cechę widoczności, może być również pomocna w ocenie potencjalnej szarej strefy.

Przestrzeganie zasad podatkowych powinno zapewnić prawidłowe funkcjonowanie podatków i całego systemu podatkowego (chodzi o wskazanie najlepszego sposobu egzekucji już uzasadnionych podatków). Spełnienie wszystkich postulatów w przypadku podatku od nieruchomości nie jest jednak proste – zdarza się, że są one ze sobą sprzeczne. Istotne znaczenie ma również

¹¹ E. Slack, *The property tax - in theory and practice*, Institute on Municipal Finance and Governance, Toronto 2012, t.2.

przyjęta konstrukcja podatku od nieruchomości. W **Tabeli 1.3** wskazano rodzaje klasycznych zasad podatkowych akcentujących przede wszystkim potrzebę efektywności oraz sprawiedliwości podatku od nieruchomości.

Tabela 1.3.
Podatek od nieruchomości w kontekście zasad podatkowych.

Zasady	Charakterystyka dla podatku od nieruchomości
Zasady Smitha	
RÓWNOMIERNOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI	Wszyscy posiadacze nieruchomości powinni płacić podatek na rzecz finansowania lokalnych zadań publicznych proporcjonalnie do swoich możliwości
JEDNOZNACZNOŚCI OPODATKOWANIA	Terminy, formy płatności oraz kwota podatku muszą być dla podatnika znane i jasno określone
WYGODY PŁACENIA PODATKÓW	Podatek powinien być pobierany w czasie i formie najwygodniejszej dla posiadacza nieruchomości
OSZCZĘDNOŚCI PRZY ŚCİĄGANIU PODATKÓW	Podatek powinien być w taki sposób pobierany, aby do kasy jednostek lokalnych wpływała taka ilość środków, którą uiścił podatnik lub do nich zbliżona
Zasady Wagnera	
WYDAJNOŚCI	Podatek jest wydajnym źródłem dochodów władz samorządowych
ELASTYCZNOŚCI	Podatek powinien reagować na przebieg cyklu koniunkturalnego
STAŁOŚCI	Zmiany w regulacjach prawnych powinny być ograniczone do minimum
NIENARUSZALNOŚCI MAJĄTKU	Podatek nie powinien w istotny sposób zmniejszać majątku nieruchomego podatnika
POWSZECHNOŚCI	Wszyscy posiadacze nieruchomości powinni być objęci podatkiem, jeśli spełnione są warunki powstania stosunku podatkowego
RÓWNOŚCI	Obciążenia podatkowe powinny być rozłożone równomiernie na wszystkich podatników
ZDOLNOŚCI PODATKOWEJ	Obciążenia podatkowe powinny uwzględniać możliwości podatników
PEWNOŚCI	Podatek powinien być przewidywalny dla lokalnych władz oraz podatników
DOGODNOŚCI	Sposób poboru podatku powinien być dostosowany do warunków podatnika
TANIOŚCI	Koszty poboru podatku nie powinny istotnie uszczuplać wpływów podatkowych
Zasady Stiglitz	
EKONOMICZNEJ EFEKTYWNOŚCI	Podatek nie może być sprzeczny z ekonomicznymi kryteriami alokacji czynników wytwórczych
KOSZTÓW ADMINISTRACYJNYCH	Podatek od nieruchomości musi być prosty i przejrzysty, aby jego obsługa administracyjna była łatwa i tania
ELASTYCZNOŚCI	Podatek powinien być tak skonstruowany, aby mógł być łatwo dostosowany do zmiany warunków gospodarowania
ODPOWIEDZIALNOŚCI POLITYCZNEJ	Faktyczne obciążenie fiskalne powinno być łatwe do zidentyfikowania przez podatnika (podatek od nieruchomości podatkiem przejrzystym)
SPRAWIEDLIWOŚCI	Podatek powinien traktować posiadaczy nieruchomości w sposób jednakowy w relacji do ich cech, pozycji i warunków

Źródło: opracowano na podstawie: A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; A. Wagner, *Finanzwissenschaft* t.1, C.F. Winter, Leipzig 1877; A. Wagner, *Finanzwissenschaft* t.2, C.F. Winter, Leipzig 1880; A. Wagner, *Finanzwissenschaft* t.3, C.F. Winter, Leipzig 1886; A. Wagner, *Finanzwissenschaft* t.4, C.F. Winter, Leipzig 1889; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004; M. Głuszak, B. Marona, op. cit.

1.4. Efekty podatku od nieruchomości

W literaturze światowej dotyczącej opodatkowania majątku można wyróżnić pewne nurty, opisujące ekonomiczne efekty podatku od nieruchomości. Wykorzystane w poszczególnych teoriach ekonomiczne modele opodatkowania majątku nieruchomego mogą być rozważane przy tworzeniu programów polityki społeczno-ekonomicznej, w ramach których różnicowanie poziomu stawek podatkowych oraz określone procedury wyceny podstawy opodatkowania będą sprzyjały np. ochronie areалу użytków rolnych bądź rozwojowi terenów miejskich.

Efekty podatku od nieruchomości w świetle wybranych teorii:

1. W **perspektywie tradycyjnej** podkreśla się podwójną naturę podatku od majątku nieruchomego – progresywnego podatku od ziemi oraz regresywnego podatku pod pozostałą część majątku nieruchomego. Nałożenie podatku od nieruchomości ma jednak w dużej mierze charakter regresywny, co można wyjaśnić mniejszym wpływem podatku od gruntów na całkowitą wartość majątku.
2. Zgodnie z **perspektywą korzyści** lokalny podatek od nieruchomości jest podatkiem płaconym w zamian za dostarczane lokalne usługi publiczne. Wnioski dotyczące roli podatku od nieruchomości według perspektywy korzyści są następujące:
 - podatek od nieruchomości, jako efektywna opłata za korzystanie z lokalnych usług publicznych, nie prowadzi do zniekształceń konsumpcji nieruchomości mieszkalnych oraz poziomu świadczonych usług publicznych,
 - zastąpienie lokalnych podatków od nieruchomości przez inne, typowe podatki na poziomie krajowym, spowoduje zmniejszenie efektywności.
3. W ujęciu **perspektywy kapitałowej** podatek od nieruchomości jest podatkiem zniekształcającym, prowadzącym do nieefektywnej alokacji kapitału w poszczególnych jurysdykcjach. Z tego nurtu badań wynikają następujące wnioski:
 - jako zróżnicowany podatek kapitałowy zniekształca alokację kapitału w lokalnych jurysdykcjach, w przypadku nieruchomości mieszkalnych zniekształca decyzje dotyczące konsumpcji nieruchomości mieszkalnych,
 - wykorzystywanie przez samorzządy lokalne podatku od nieruchomości prowadzi do zmniejszenia świadczeń lokalnych usług publicznych, co zapobiega odpływowi mobilnego kapitału poza ich jurysdykcję (problem konkurencji podatkowej).

1.5.

Legitymizacja opodatkowania majątku nieruchomego

Właściwa legitymizacja poboru podatków jest niezwykle ważna dla odpowiednich relacji pomiędzy państwem a podatnikiem. W przypadku podatku od nieruchomości nie jest to takie proste, gdyż dotyczy opodatkowania zasobu, czyli tego, co wypracowano i przekazano kolejnym pokoleniom. W teorii opodatkowania formułowana jest zasada, aby nie nakładać podatku na majątek zgromadzony w przeszłości¹². W teorii opodatkowania wskazuje się dwie reguły, wg których państwo może legitymizować pobór podatków – regułę ekwiwalentności (nazywaną także regułą korzyści) oraz regułę możliwości płatniczych (określaną również jako teoria równej ofiary).

Idea ekwiwalentu w kontekście uzasadnienia poboru podatku od nieruchomości

Idea ekwiwalentu świadczeń pomiędzy państwem a podatnikiem oznacza zgodę podatnika na obciążenie oraz uzyskanie w zamian ekwiwalentnego świadczenia w postaci dóbr publicznych („zapłata” za usługi dóbr publicznych). Idea równoważnej wymiany pomiędzy państwem a podatnikiem jest jak najbardziej możliwa do zastosowania na szczeblu lokalnym. Społeczności lokalne bowiem, uwzględniając swoje potrzeby, w sposób najbardziej właściwy potrafią je zhierarchizować. Obciążenia podatkowe ponoszone przez społeczność nie są oceniane jako dotkliwe, ponieważ ci, którzy ponoszą ich ciężar, czynią to dobrowolnie, na konkretny cel.

Reguła możliwości płatniczych w kontekście sprawiedliwego rozkładu obciążeń podatkiem od nieruchomości

Reguła możliwości płatniczych oznacza, że każdy obywatel powinien partycypować w obciążeniach podatkowych i płacić podatki w proporcji odpowiadającej jego indywidualnym możliwościom płatniczym. Należy jednak rozstrzygnąć:

1. w jaki sposób mierzyć możliwości płatnicze podatników: uwzględniając wartość majątku nieruchomego, wysokość bieżących dochodów? Zgodnie bowiem z zasadą nienaruszalności majątku, podatek od nieruchomości nie powinien zmniejszać majątku nieruchomego podatnika. Powinien być pokrywany z bieżących dochodów podatników – posiadaczy nieruchomości;
2. według jakich kryteriów różnicować możliwości płatnicze podatników: normy sprawiedliwości horyzontalnej (poziomej), czy też wertykalnej (pionowej)? Zgodnie z pierwszą dla podmiotów znajdujących się w tych samych warunkach muszą być ustalone identyczne warunki podatkowe. Druga oznacza odmienne podatkowo potraktowanie podmiotów różnie sytuowanych (wyższe obciążenia dla podatników będących w ekonomicznie korzystniejszej

12 F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 65.

sytuacji. Jest ona trudniejsza w realizacji, ponieważ wymaga społecznej akceptacji dla kryteriów różnicowania zdolności podatkowej – uznania zastosowanych taryf podatkowych (proporcjonalnej, progresywnej; sposobu różnicowania stawek podatkowych).

Uzasadnienie dla poboru podatku od nieruchomości¹³:

1. wskazane w doktrynie podatkowej dwie reguły, wg których państwo może legitymizować pobór podatków (idea ekwiwalentu; możliwości płatnicze) można zastosować także do uzasadnienia poboru podatków od nieruchomości;
2. wytwarzanie i dostarczanie dóbr publicznych na poziomie lokalnym wymaga odpowiednich źródeł ich finansowania. Podatkiem mającym dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne jest podatek od nieruchomości;
3. o ile uprawnione jest stwierdzenie, że podatek od nieruchomości mieszkalnych jest dobrym rozwiązaniem dla samorządu lokalnego, o tyle można mieć wątpliwości, czy podobnie można postrzegać podatek od nieruchomości komercyjnych;
4. wysokość opodatkowania nieruchomości powinna wynikać z poziomu kosztów związanych ze świadczeniem lokalnych usług publicznych;
5. rozwiązanie uwzględniające wartościowe określenie podstawy opodatkowania nieruchomości jest zgodne z postulatem sprawiedliwości opodatkowania, pozwala bowiem na różnicowanie wysokości ciężarów podatkowych w zależności od posiadanego przez podatnika majątku nieruchomego.

13 Autorska propozycja uzasadnienia dla poboru podatku od nieruchomości: P. Felis, *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

2.

Podatek od nieruchomości w wybranych krajach europejskich

2.1.

Systemy wartościowe

Zasady opodatkowania nieruchomości w krajach europejskich są mocno zróżnicowane w kontekście podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku. Mimo iż duża część krajów stosuje podstawę opodatkowania *ad valorem*, to sposób ustalania tej wartości różni się znacząco pomiędzy krajami. Dotyczy to m.in. stosowanych metod, podmiotów odpowiedzialnych za dokonywanie wycen, czy terminów ich aktualizacji. Jednostki samorządu terytorialnego, które są beneficjentem podatku od nieruchomości, mają różny wpływ na podstawowe elementy konstrukcyjne stosowanych podatków.

Do analizy wybrano przede wszystkim kraje Unii Europejskiej (Belgia, Bułgaria, kraje bałtyckie, Francja, Niemcy, Słowenia), ale także jeden kraj spoza UE – Wielką Brytanię. Poniższa krótka charakterystyka poszczególnych systemów zawiera przede wszystkim informacje na temat sposobu ustalania wysokości zobowiązania podatkowego, wskazane

są także obszary problematyczne i (lub) rozwiązania, które mogą wskazać kierunki zmian polskiego systemu. Podstawowe informacje na podstawowych elementach konstrukcyjnych podatku od nieruchomości zawarto w **Tabeli 2.1.**

Belgia

Podatek od nieruchomości w Belgii bazuje na „dochodzie katastralnym” ustalonym dla wszystkich nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, a także dla maszyn i urządzeń na stałe zainstalowanych na terenie nieruchomości, które mogą pełnić funkcję budynku. Zgodnie z art. 471 *Code des impôts sur les revenus* (CIR 92) „dochód katastralny oznacza normalny średni dochód netto z danego roku” dla danej nieruchomości. Należy zauważyć, iż jest to domniemany dochód, jaki uzyskalby właściciel nieruchomości z jej wynajmu. Co do

zasady jest on ustalany poprzez porównanie z dochodem przypisanym do działek lub nieruchomości referencyjnych wybranych przez administrację podatkową na podstawie wyodrębnienia w ewidencji nieruchomości o podobnych cechach.

Kolejną kwestią jest uwzględnienie przez administrację podatkową zryczałtowanych kosztów opłat dla danego rodzaju nieruchomości (od 10% do 40%). Dla budynków kalkulacja wyliczana jest na podstawie metrażu, stawki czynszu brutto za jeden m² oraz wskaźnika korygującego 0,6 (obniżającego dochód katastralny o zryczałtowane koszty napraw i konserwacji). Z kolei w przypadku gruntów niezabudowanych wskaźnik korygujący wynosi 0,9 a podstawą wyceny jest dochód katastralny z 1 ha działki referencyjnej. Wartości dochodów katastralnych nieruchomości referencyjnych określone zostały na dzień 1 stycznia 1980 r. zgodnie z danymi za 1975 r. Początkowo planowano, że będą one aktualizowane, jednak na początku lat 90-tych zdecydowano się na stosowanie wskaźnika aktualizacji na bazie CPI ze względu na istotne problemy z ponownym ustaleniem wartości nieruchomości referencyjnych¹⁴.

O ile ustalenie dochodu katastralnego jest w gestii władz federalnych (z pewnymi wyjątkami), o tyle kształtowanie pozostałych elementów techniki podatkowej pozostaje przede wszystkim w gestii regionów¹⁵ oraz pozostałych szczebli samorządu terytorialnego. Mimo to wspomniane przepisy są zbieżne. Wymiar podatku zależny jest od stawki podstawowej dla danego typu nieruchomości (możliwe jest różnicowanie dla poszczególnych typów nieruchomości, bądź obniżanie stawki jako formy ulgi) oraz od przyjętych dodatków do podatku, ustalanych przez prowincje i gminy. Dodatkowo, także w przypadku aglomeracji,

możliwe jest ustalenie takiego dodatku. Ze względu na różne wartości stawek w regionach przyjęto, iż samorządy ustalają liczbę „punktów przeliczeniowych” (*centime additionnel*) jako swój dodatek do podatku¹⁶.

Katalog zwolnień z podatku od nieruchomości określony jest ustawowo. Możliwość stosowania stawek obniżonych, ulg oraz premii dla podatników mają też władze regionalne.

Należy zauważyć, że system belgijski nie gwarantuje podatnikowi długoterminowej pewności co do wielkości przyszłych zobowiązań podatkowych (zmiany stawki podstawowej mogą być dokonywane co roku), powoduje, że podatnicy posiadający nieruchomości o podobnych cechach i podobnej wartości bazowej mogą podlegać istotnie różnym obciążeniom podatkowym (różnice w punktach przeliczeniowych między gminami i prowincjami), a wartość indeksowanego dochodu katastralnego może istotnie odbiegać od rzeczywistego potencjalnego dochodu z nieruchomości. Z pozytywnych konsekwencji przyjętych rozwiązań należy wymienić przede wszystkim wysoki poziom władztwa podatkowego samorządów, który przekłada się na możliwość realizacji celów fiskalnych i pozafiskalnych z wykorzystaniem tego podatku lokalnego.

Bułgaria

W Bułgarii podatek od nieruchomości w obecnej formie został wprowadzony w 1998 r. ustawą o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 10 grudnia 1997 r.¹⁷. Podatek ten nie jest istotnym źródłem dochodów ani w skali państwa, ani w skali samorządów lokalnych.

Bułgarski podatek od nieruchomości jest specyficzną konstrukcją podatkową bazującą przede wszystkim na wielokryterialnym ustaleniu podstawy opodatkowania rozłącznej

14 J. Flagothier, M. Lambert, *Fiscalité immobilière: focus sur le précompte immobilier*, „Mouvement communal” nr 919, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-1432> [20.10.2022].

15 SPW Finances dla regionu Walonii <https://finances.wallonie.be/home/fiscalite/precompte-immobilier.html> [20.10.2022]; Bruxelles-Fiscalité <https://fiscaliteit.brussels/nl/contact> [20.10.2022] dla Brukseli oraz le Vlaamse Belastingdienst <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/werking-en-structuur/hoewerkt-de-vlaamse-overheid/belastingen-en-begroting/vlaamse-belastingen/neem-contact-op-met-de-vlaamse-belastingdienst> [20.10.2022] dla Regionu Flamandii.

16 M.S. de Clippele, *Chapitre 4. La disparité des incitants fiscaux en soutien à la propriété du patrimoine culturel*, w: *Protéger le patrimoine culturel : à qui incombe la charge?*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles 2020.

17 *Закон за местните данъци и такси Обн. ДВ. бр. 117 от 10 Декември 1997 г.* <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134174720> [9.10.2022].

z wartością rynkową nieruchomości. Mimo iż w regulacjach prawnych pojawia się określenie „wartość podatkowa”, należy wiązać je z ustaleniem kwoty podstawy opodatkowania za jeden m² powierzchni budowli, a nie różnicowaniem stawek podatkowych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów nieruchomości (z wyłączeniem przypadku niemieszkalnych nieruchomości osób prawnych, dla których możliwe jest przyjęcie wartości ewidencyjnej). Tak więc na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego zazwyczaj obowiązuje jedna stawka podatkowa ustalana przez organy samorządu lokalnego, natomiast różnicowana jest podstawa opodatkowania. System ten opiera się na zastosowaniu wielu kryteriów korygujących bazową wartość podatkową dla danej nieruchomości.

Podatkowa wartość bazowa m² budowli zależy od rodzaju konstrukcji budowli (pięć typów konstrukcji wynikających z dokumentacji technicznej budynku) oraz typu (mieszkania/domy) i przeznaczenia budynku (mieszkalne/niemieszkalne – tu brak podziału na mieszkania i domy). Istotne znaczenie ma precyzyjne określenie technologii, w jakiej został wykonany budynek, bowiem różnica wartości podatkowej między konstrukcjami lekkimi a najbardziej trwałymi sięga nawet 400%.

Bazowa wartość podatkowa jest korygowana jest na podstawie zestawu wskaźników związanych ze specyficznymi dla danej nieruchomości cechami. Jednym z ważniejszych współczynników jest współczynnik lokalizacji.

Ustawodawca określa podobne zasady opodatkowania gruntów niezabudowanych na obszarach objętych podatkiem od nieruchomości (np. przestrzenie międzyblokowe). Podstawowe różnice dotyczą przyjęcia jednolitej stawki bazowej za m² w wysokości 0,80 BGN, uwzględnienia odległości terenu od miast i osiedli, wybrzeża morskiego, ośrodków wypoczynkowych oraz opodatkowanie budowli w trakcie budowy (redukcja podatku w zależności od stopnia zaawansowania budowy).

Także dla gruntów rolnych stosuje się podobne rozwiązanie, bowiem wartość podatku od zabudowanego gruntu rolnego ustala się na podstawie wartości podstawy opodatkowania za m², w zależności od sposobu trwałego użytkowania oraz kategorii, współczynnika lokalizacji i powierzchni.

Ulgi przyznawane podatnikom uwzględniają przede wszystkim kryteria socjalne.

Należy zauważyć, że konstrukcja bułgarskiego podatku od nieruchomości nie jest przejrzysta dla podatnika. Mimo iż za jego obliczenie i pobór odpowiedzialne są gminy, to ustawodawca wyznaczył precyzyjne zasady jego wyliczenia – w szczególności kryteria i wagi poszczególnych elementów budujących „wartość podatkową” nieruchomości. Z punktu widzenia podatnika kryteria te mogą wydawać się w pewnej części niezrozumiałe, bowiem bazują na technicznych opisach konstrukcji budynków (kategoryzacja konstrukcji). Z drugiej zaś strony regulacje te nie zostały zmienione od momentu wejścia w życie ustawy, co powoduje, iż pojawiają się m.in. zarzuty o niedoścignięciu przepisów za rozwojem technologii budowlanych, zasad amortyzacji czy podziału na strefy¹⁸. Inną kwestią podnoszoną w dyskusji o funkcjonowaniu bułgarskiego podatku od nieruchomości jest problem proporcjonalności wartości podatkowej nieruchomości do wartości rynkowej nieruchomości¹⁹.

Kraje bałtyckie

W **Estonii** obowiązuje wyłącznie podatek gruntowy, a inne rodzaje nieruchomości nie podlegają opodatkowaniu. Podatek gruntowy nie jest nakładany, jeśli kwota podatku jest mniejsza niż 5 EUR²⁰.

Opodatkowanie gruntu w Estonii opiera się na wartości gruntu ustalonej podczas masowej wyceny. Na podstawie tej wyceny tworzone są strefy wartości, a wartość gruntu w każdej strefie jest ustalana według przeznaczenia lub sposobu użytkowania gruntów. Wyniki

18 Por. np. <https://spasisofia.org/bg/вдигането-на-данък-сгради-няма-да-спас.html> [10.10.2022].

19 D. Ushatova, *Disbalance between tax assessments and market prices of real estate*, „Trakia Journal of Sciences” 2019, t. 17, nr 1.

20 *Land tax*, Estonian Tax and Customs Board, 2022, <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/other-taxes/land-tax> [30.10.2022].

opracowywane są w postaci map stref wartości oraz wykazu wartości gruntów. Jako wadę tego systemu często podaje się nieaktualną wycenę wartości gruntów, co skutkuje nieadekwatnym naliczaniem podatków²¹.

Stawki podatku gruntowego ustalają rady samorządu terytorialnego na swoim obszarze administracyjnym²².

W Estonii podatek nie jest płacony od gruntów będących własnością gminy lub gruntów w użytku publicznym na podstawie decyzji władz lokalnych. Z podatku zwolnione są też m.in. cmentarze i grunty pod kościołami i świątyniami oraz grunty użytkowane przez obce państwo lub organizację międzynarodową. Gminy mają prawo zwolnić podatników z obowiązku płacenia podatku do 0,3 ha w miastach i 1,0 ha w gminach wiejskich od gruntów pod zabudowę mieszkaniową, jeśli spełniają one ustalone wymagania.

Na Litwie obowiązują dwa podatki obejmujące nieruchomości – jeden dotyczy gruntów, a drugi pozostałych nieruchomości.

W podatku gruntowym²³ podstawą opodatkowania jest średnia wartość rynkowa gruntu, która ustalana jest nie rzadziej niż raz na 5 lat metodą masowej wyceny. Wycenę gruntów przeprowadza się z wykorzystaniem map stref wartości gruntu oraz modeli do wyznaczenia średniej wartości rynkowej działki. Rada gminy może ustalić kilka stawek podatkowych, w zależności od jednego lub kilku kryteriów, w tym np. sposobu użytkowania gruntu, jego wielkości czy położenia. Jest wiele zwolnień podmiotowych i przedmiotowych z podatku. Rada gminy ma prawo odstąpić od poboru podatku lub obniżyć jego wysokość.

Przedmiotem drugiego z podatków²⁴ na Litwie są nieruchomości położone na terenie tego kraju, z wyjątkiem nieużytych

nieruchomości o niedokończonej budowie oraz nieruchomości wytworzonych (nabytych) na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest w trakcie realizacji i tego rodzaju nieruchomości jest wykorzystywana w celu określonym w umowie. W przypadku obiektów mieszkalnych, ogrodów, garaży, szklarni, gospodarstw rolnych, gospodarstw domowych, obiektów oświatowych, religijnych i rekreacyjnych lub będących własnością osób fizycznych, a także obiektów rybackich i inżynierskich opodatkowaniu podlega łączna wartość majątku osoby fizycznej, która przekracza wartość 150 tys. EUR.

Stawkę podatku ustalają rady gmin w zależności od kategorii i sytuacji podatników oraz przeznaczenia, położenia, użytkowania, stanu prawnego i technicznego nieruchomości.

Wartość podatkowa nieruchomości to jej średnia wartość rynkowa. W przypadku nieruchomości komercyjnych dokonywana jest masowa wycena nieruchomości metodą porównawczą lub metodą uwzględniającą jej wartość użytkową (kapitalizacja dochodu lub dyskonto przepływów pieniężnych). Nieruchomości mieszkalne, ogrody, garaże oraz gospodarstwa pomocnicze, gospodarstwa rolne i działki ogrodowe wycenia się metodą porównawczą. Pozostałe nieruchomości oraz budowle inżynierskie – metodą wartości odtworzeniowej²⁵.

Rady gmin mają prawo zwolnić osoby fizyczne i prawne od płacenia podatku lub go obniżyć. Obowiązują także zwolnienia ustawowe.

Warto zauważyć, że na Litwie nie podlegają opodatkowaniu nieruchomości wytworzone (nabyte) na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego. Takie zwolnienie mogłoby w czasach ograniczonych dochodów samorządów

21 M. Korolewska, *Samorządowe dochody podatkowe w wybranych państwach Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65), s. 251-282, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.13>.

22 *Land Tax*, Teksti koostas Tax and Customs Board, Tallinn City Property Department, 27.09.2021, <https://www.eesti.ee/en/money-and-property/taxation-and-currency/land-tax> [30.10.2022].

23 *Land Tax*, Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, 20.01.2021, <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/taxation/main-taxes/land-tax> [30.10.2022].

24 *Immovable property tax*, State Tax Inspectorate under the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, <https://www.vmi.lt/evmi/en/nekilnojamojo-turto-mokestis2> [30.10.2022].

25 Sejm Republiki Litewskiej, *Podatek od nieruchomości*, Dziennik Urzędowy, 18.06.2005, nr 76-2741, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FAA1DD73CF/nSBLijVtGh> [30.10.2022].

przy wzrastających cenach inwestycji stanowić zachętę do tej formy realizacji zadań własnych gmin. Wprowadzenie wartości granicznej, która nie podlega opodatkowaniu przenosi ciężar podatku *ad valorem* na osoby bardziej majątne.

Na **Łotwie** obowiązuje jeden podatek od nieruchomości²⁶, który obejmuje: grunty, budynki lub ich części oraz konstrukcje inżynierskie przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawą opodatkowania jest wartość katastralna nieruchomości, przy ustalaniu której stosuje się metodę porównywania transakcji, metodę kapitalizacji dochodu i metodę kosztową. Dla gruntów wiejskich (do 2025 r.) podstawową opodatkowania jest wartość specjalna, którą administracja państwowa ustala na potrzeby kalkulacji podatku.

Stawkę (stawki) podatku ustala samorząd terytorialny. Stawka przekraczająca 1,5% wartości katastralnej nieruchomości może być ustalana tylko wtedy, gdy nieruchomość nie jest odpowiednio utrzymywana – dotyczy to na przykład budowli zniszczonych i zagrażających bezpieczeństwu. Jeżeli samorząd terytorialny nie ogłosi stawek w wyznaczonym terminie, stawka podatku od nieruchomości wynosi 1,5% wartości katastralnej nieruchomości dla ziemi, dla budynków lub ich części, konstrukcji inżynierskich. Dla domów mieszkalnych i zespołów lokali, których przeznaczenie jest związane z mieszkaniem (np. garaże, pomieszczenia gospodarcze), i jeżeli nie są wykorzystywane do wykonywania działalności gospodarczej, stawka wynosi od 0,2% do 0,6%.

Od gruntów rolnych, które nie są uprawiane, z wyjątkiem gruntów, których powierzchnia nie przekracza jednego hektara lub dla których ustalono ograniczenia w prowadzeniu działalności rolniczej, pobiera się dodatkowy podatek od nieruchomości w wysokości 1,5%.

Na Łotwie podatek nie dotyczy wielu nieruchomości wymienionych ustawowo. Można skorzystać z ulg podatkowych, które przyznanie

jest uzależnione m.in. od sytuacji ekonomicznej podatników²⁷.

Łotwa traktuje władztwo podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości jako narzędzie wspierania gospodarki oraz instrument pozwalający uporządkować ich tereny, ale także by dbać o środowisko (wyższe stawki dla nieruchomości zdegradowanych, czy zagrażających środowisku).

Francja

Podatek od nieruchomości pełni we Francji, jako źródło wpływów podatkowych, zdecydowanie większą rolę niż w Polsce. Rozwiązania francuskie stanowią pierwowzór współczesnego katastru, którego zadania koncentrują się na obszarze fiskalnym. We Francji przyjęto koncepcję odrębnego opodatkowania nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych. W systemie podatkowym funkcjonują następujące podatki związane z nieruchomościami:

1. podatek od nieruchomości zabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés bâties*);
2. podatek od nieruchomości niezabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés non bâties*);
3. podatek dodatkowy do podatku od nieruchomości od nieruchomości niezabudowanych (*taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties*);
4. podatek od nieruchomości dla przedsiębiorstw (*cotisation foncière des entreprises – CFE*);
5. podatek mieszkaniowy (*taxe d'habitation*);
6. podatek od pustostanów (*taxe annuelle sur les logements vacants*).

26 *Land tax*, Ministry of Finance Republic of Latvia, <https://www.fm.gov.lv/en/real-estate-tax> [30.10.2022] oraz Sejm Republiki Łotewskiej, *Ustawa o podatku od nieruchomości*, Latvijas Vēstnesis, 145/147, 17.06.1997.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 13, 03.07.1997, <https://likumi.lv/ta/id/43913-par-nekustama-ipasuma-nodokli> [30.10.2022].

27 *Tax allowances*, Ministry of Finance Republic of Latvia, 29.10.2021, <https://www.fm.gov.lv/en/tax-allowances> [3.10.2022].

Pierwsze dwa podatki oraz podatek dodatkowy do podatku od nieruchomości, są określane jako podatki własnościowe. Podatki te zasilają budżety gmin. Podatek od pustostanów jest podatkiem państwowym. Jest stosowany w gminach należących do obszaru urbanizacji liczącego ponad 50 tys. mieszkańców, w których występuje wyraźna nierównowaga między podażą mieszkań a popytem, prowadząca do poważnych trudności w dostępie do mieszkań, które charakteryzują się w szczególności wysokim poziomem czynszów²⁸.

Jedną z podstaw do obliczania podatku mieszkaniowego oraz podatku od nieruchomości jest wartość czynszowa, która w ogólnym ujęciu reprezentuje poziom teoretycznego czynszu rocznego (przychody z najmu), jaki dana nieruchomość mogłaby wygenerować, gdyby była wynajmowana. Wartość czynszowa jest modyfikowana przez standardowe współczynniki rabatu i przeszacowania.

Przykładowo, podatek od nieruchomości zabudowanych (TFPB) ustala się na podstawie katastralnej wartości czynszowej tych nieruchomości oraz po odliczeniu 50% jej kwoty na pokrycie kosztów zarządzania, ubezpieczenia, amortyzacji, utrzymania i naprawy. W przypadku nieruchomości zbudowanych na wynajem należących do spółki publicznej lub półpublicznej, które są przeznaczone na wynajem z pomocą finansową państwa, podstawa opodatkowania podatkiem podlega 30% obniżce, pod warunkiem, że mieszkania te znajdują się w dzielnicy priorytetowej polityki miejskiej. W 2017 r. wprowadzono zmiany (RVLLP)²⁹ dotyczące opodatkowania lokali wykorzystywanych do celów zawodowych i handlowych (wszystkie lokale objęte zakresem RVLLP mają nową zaktualizowaną wartość czynszu)³⁰.

Władze samorządowe mają szerokie kompetencje związane z władztwem podatkowym – przede wszystkim ustalają wysokość zobowiązania podatkowego, ponieważ Francuski Kodeks Generalny Podatków nie wskazuje wysokości stawek podatkowych, a jedynie

zasady ustalania podstawy opodatkowania. Przepisy podatkowe przewidują bardzo wiele zwolnień i ulg (czasowych lub trwałych), a wiele z nich leży w kwestii lokalnych władz.

Podstawowym problemem rozwiązań francuskich jest wysoki poziom skomplikowania, przez co często jest niezrozumiały dla podatników. Wartość czynszowa jest relatywnie trudna do ustalenia, szczególnie gdy jej podstawą jest przeciętna wartość czynszów pobieranych na danym obszarze. Wymaga to gromadzenia ogromnych ilości informacji. Wątpliwości może budzić również odrębne opodatkowanie:

- własności nieruchomości oraz
- faktu zamieszkiwania w danej nieruchomości,

co w przypadku osób mieszkających we własnych lokalach rodzi konieczność zapłacenia dwóch podatków. W związku z tym władze francuskie podjęły decyzję o wygaszeniu od 2023 r. podatku mieszkaniowego dla pierwszego zajmowanego mieszkania. Potencjalnie interesującym rozwiązaniem jest wyższe opodatkowanie kolejnego mieszkania, które zajmuje podatnik.

Na uwagę zasługuje natomiast rozwiązanie polegające na opodatkowaniu pustostanów, szczególnie w obszarach o wysokim poziomie urbanizacji, gdzie niedobór mieszkań jest najbardziej dotkliwy. Warte rozważenia mogłoby być też wprowadzenie wartości czynszowej jako podstawy opodatkowania podatkiem nieruchomości dla przedsiębiorców.

Niemcy

W Niemczech przyjęto model opodatkowania nieruchomości wykorzystujący wartość nieruchomości oszacowywaną przez organ podatkowy, uwzględniającą takie zmienne jak m.in. typ zabudowy, pozostały czas użytkowania budynku, powierzchnię gruntu, powierzchnię użytkową, rok zakończenia budowy budynku. Aby ustalić kwotę podatku od nieruchomości, wartość ta podlega przemnożeniu

28 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17293> i https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044991402 [6.11.2022].

29 *La révision des valeurs locatives des locaux professionnels* – przegląd wartości najmu lokali użytkowych.

30 <https://www.impots.gouv.fr/particulier/les-grands-principes-de-la-revision-des-valeurs-locatives> [6.11.2022].

przez odpowiednie stawki podatku oraz stawkę wymiaru wskazaną przez daną gminę.

W związku z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2018 r.³¹, w którym podstawy obliczeń do szacowania wartości nieruchomości zostały uznane za niezgodne z konstytucją, konieczne stało się przeprowadzenie reformy opodatkowania nieruchomości. Od 2025 r. podstawą do ustalenia wartości nieruchomości ma być nowe oszacowanie wartości nieruchomości dokonane na dzień 1 stycznia 2022 r. i aktualizowane co 7 lat. Wprowadzony zostanie też nowy podatek – podatek od nieruchomości C, który będzie dotyczył tylko nieruchomości gotowych do zabudowy, ale jeszcze niezabudowanych. Rozwiązanie to ma zniechęcić do trzymania nieruchomości jako inwestycji kapitałowej. Utrzymany został podatek od nieruchomości A (nieruchomości leśne i rolne) i podatek od nieruchomości B (pozostałe nieruchomości). Za odpowiednik podatku od nieruchomości funkcjonującego w Polsce można uznać podatek od nieruchomości B. Dochody z podatku od nieruchomości B stanowią przeciętnie 97% dochodów gmin z podatku od nieruchomości

W podatku od nieruchomości B jako podstawę opodatkowania przyjmuje się wartość nieruchomości (*Grundsteuerwert*). Do ustalonej podstawy opodatkowania stosuje się mnożnik ustawowy (*Steuermesszahl*), i następnie zastosowanie znajduje stawka wymiaru podatku (mnożnik – *Hebesatz*) ustalana przez gminę. Stawka jest jednolita na obszarze całej gminy.

W Niemczech dopuszcza się możliwość zastosowania innego systemu opodatkowania nieruchomości w krajach związkowych.

Niektóre z krajów związkowych skorzystały z tego uprawnienia wprowadzając zmodyfikowane wersje systemu federalnego³².

Słowenia

Słoweński system opodatkowania nieruchomości obecnie składa się z podatku od budynków (*Davek od premoženja stavb*³³, DP) oraz opłaty (rekompensaty) za użytkowanie gruntu budowlanego (*Nadomestilo za uporabo stavbnihi zemljišč*³⁴, NUSZ) bazujących na koncepcji punktowej wyceny wartości podatkowej nieruchomości. Oba rozwiązania można traktować jako podatki majątkowe, mimo określenia drugiego z nich jako „rekompensaty”³⁵. Jeden z podatków dotyczy budynków (lub ich części oraz miejsc do wypoczynku), natomiast drugi terenów budowlanych (zabudowanych i niezabudowanych).

W obu przypadkach ustawodawca bazował na przypisaniu każdej nieruchomości określonej liczby punktów odzwierciedlającej jej specyficzne cechy oraz ustaleniu wartości jednego punktu. Wykorzystywane są także podobne kryteria różnicowania cech poszczególnych nieruchomości. Jednak należy tu zwrócić uwagę, iż w przypadku DP wszystkie samorządy zobowiązane są do stosowania precyzyjnie określonych kryteriów i wartości punktów odnośnie każdej ze specyficznych cech. Natomiast w przypadku NUSZ, który stanowi najistotniejsze źródło własnych dochodów podatkowych gmin w Słowenii, nie ma tak dokładnych regulacji ogólnych. Przepisy w tym zakresie zostały uszczegółowione na mocy porozumienia³⁶ zawartego przez samorządy terytorialne.

31 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 -, Rn. 1-181. Pełna treść orzeczenia jest dostępna na stronie: http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bvl001114.html [29.10.2022]. Główną kwestią, która została podniesiona przez Trybunał, było nierówne traktowanie podatników i brak aktualizacji wartości nieruchomości, które wciąż bazowały na zmiennych ustalonych wiele lat temu (1935 r. lub 1964 r. – w zależności od kraju związkowego).

32 <https://www.grundsteuerreform.de/> [29.10.2022] oraz <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-grundsteuerreform.html> [29.10.2022].

33 https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Davek_od_premozenja/Zakonodaja/Zakon_o_davkih_obcanov_NPB_davek_od_premozenja.pdf [15.10.2022].

34 https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Nadomestilo_za_uporabo_stavbnega_zemljisca/Zakonodaja/ZSZ-84_NPB.pdf [22.10.2022].

35 I. Bačlija Brajnik, V. Prebilič, L. Kronegger, *Explaining Strategies in Setting Own Local Taxes in Slovenia*, „Lex localis - Journal of Local Self-Government” 2022, t. 20, nr 1, s. 239-257.

36 DOGOVOR o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in meril za odmero tega nadomestila https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/533d1ad493/dogovor_usklajevanje_NUSZ.pdf [20.10.2022].

Obliczenie zobowiązania podatkowego NUSZ polega na zsumowaniu punktów odpowiadających strefie, przeznaczeniu oraz dostępności do infrastruktury i pomnożeniu przez powierzchnię działki budowlanej, wartość punktu i liczbę miesięcy podlegania obowiązkowi podatkowemu.

Dane potrzebne do ustalenia NUSZ gmina pozyskuje z katastru gruntów, katastru budynków lub urzędowego rejestru nieruchomości prowadzonego przez Administrację Geodezyjną Kraju. Istotną kwestią podnoszoną w licznych dyskusjach na temat zreformowania tej opłaty jest problem aktualności i wiarygodności danych w bazach, na podstawie których administracja skarbową ustala zobowiązanie podatkowe³⁷. Podstawowym problemem jest niestosowanie się przez samorządy do jednolitych zasad aktualizacji i weryfikacji danych, za których poprawność są one odpowiedzialne³⁸.

Drugim z podatków od nieruchomości funkcjonujących na Słowenii jest podatek od budynków³⁹. Budynki zostały podzielone na: mieszkalne, rekreacyjne oraz użytkowe (gospodarcze) i dla każdej z tych kategorii wprowadzono odmienne stawki podatkowe o charakterze progresywnym. Podstawą wyliczenia podatku jest jego wartość wynikająca z oszacowania liczby punktów przypisanych obiektowi oraz wartości jednego punktu w danej gminie (aktualizowanej corocznie przez władze gminy⁴⁰). Należy zauważyć, iż konstrukcja aktualizacji wartości punktu bazuje na średniej cenie za m² nowo wybudowanych mieszkań komunalnych na terenie danej gminy (bez uwzględnienia kosztów infrastruktury komunalnej). Oznacza to, że zarówno wartość podstawy opodatkowania, jak i wartość progów podatkowych są korygowane w kolejnych latach⁴¹.

Kalkulacja wartości nieruchomości odbywa się (podobnie jak w przypadku NUSZ) na

podstawie oceny cech specyficznych danego obiektu. Zakresie zwolnień z tego podatku jest bardzo ograniczony.

Należy zauważyć, że o ile w przypadku NUSZ gminy dysponują szerokim władztwem podatkowym (co oceniane jest pozytywnie), to przekłada się to na istotne różnice w kształtowaniu rozwiązań podatkowych na terenie poszczególnych gmin. Z kolei w przypadku podatku od budynków nie posiadają one żadnych ustawowo przyznanych kompetencji, a ich rola sprowadza się do weryfikacji danych zgłaszanych przez podatnika. Do ustalenia wartości punktowej obiektu wykorzystuje się w dalszym ciągu tabele scoringowe z 1981 r., w których nie uwzględnia się wszystkich nowoczesnych rozwiązań wpływających na wartość i funkcjonalność budynków i mieszkań.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii są dwa podatki od nieruchomości. Pierwszy z nich, nazywany podatkiem lokalnym (*council tax*) jest podatkiem od nieruchomości mieszkalnych i obowiązuje tylko w Anglii, Walii i Szkocji na mocy ustawy o finansach samorządów lokalnych z 1992 r.⁴². Ustalaniem wysokości stawek podatku i jego poborem oraz przyznawaniem ulg i zwolnień zajmują się władze samorządowe. W ramach podatku mogą być ustalone dodatkowe obciążenia (*precepts*) – uprawnienia do ich nakładania przypisano na poziomie lokalnym np. radom parafialnym i radom miejskim.

Wysokość podatku uzależniona jest przede wszystkim od wyceny nieruchomości, która skutkuje zaliczeniem jej do odpowiedniego przedziału podatkowego, oraz stawek ustalanych przez władze lokalne. Podstawowe uregulowania dla wszystkich krajów są podobne,

37 https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/posvet_nusz_11jul17_urankar_priloga.pdf s. 3 [22.10.2022].

38 Ibidem.

39 W opracowaniu wykorzystano pismo Ministerstwa Finansów Słowenii (będące odpowiedzią na zapytanie autorów raportu) „Pojasnilo - Davek od premoženja uporaba Pravilnika iz leta 81 0920-16880/2022-2” z dnia 27.10.2022 (dokument elektroniczny) [27.10.2022].

40 https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Davek_od_premozenja/Zakonodaja/Pravilnik_o_merilih_in_nacinu_za_ugotavljanje_vrednosti_stanovanj_in_stanovanjskih_his_ter_sistemu_tockovanja_NPB.pdf [13.10.2022].

41 <https://www.ravne.si/act/65794> [13.10.2022].

42 Local Government Finance Act 1992, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents> [2.11.2022].

Tabela 2.1. Podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania oraz stawki podatków od nieruchomości w wybranych krajach europejskich.

NAZWA PAŃSTWA	NAZWA PODATKU	PODMIOT PODATKU	PRZEDMIOT PODATKU	PODSTAWA PODATKU	STAWKI
Belgia	Podatek od nieruchomości	Podmioty będące właścicielami, posiadaczami, dzierżawcami (etc.) nieruchomości	Oszacowany dochód katastralny (lub jego odpowiednik)	Dochód katastralny, który jest ustalany poprzez porównanie z dochodem przypisanym do niektórych działek referencyjnych wybranych przez administrację	Podstawowa 1,25%, (różna w poszczególnych regionach), stawki obniżone oraz dodatkowe punkty ustalane przez poszczególne szczeble JST
	Podatek od nieruchomości	Co do zasady właściele nieruchomości	Działki, budynki i części budynków (na terenach zabudowy)	Wartość podatkowa nieruchomości, ustalana w zależności od cech nieruchomości	Od 10 do 4,5 % wartości podatkowej nieruchomości.
Estonia	Podatek gruntowy	Właściele lub użytkownicy gruntów – zarówno osoby prywatne, przedsiębiorstwa oraz państwo	Wszystkie grunty w Estonii, z wyjątkiem gruntów, na których działalność gospodarcza jest zabroniona	Opiera się na wartości gruntu ustalonej podczas masowej wyceny	0,1–2,5% wartości gruntu, od 0,1 do 2,0% wartości w przypadku gruntów rolnych
	Podatek od nieruchomości zabudowanych	Właściciel	Nieruchomości zabudowane, budynki, wybrane instalacje, grunty wykorzystywane w celach handlowych lub przemysłowych	50% wartości czynszowej, w przypadku RVLLP iloczyn metrażu i średniej stawki, skorygowanej o lokalizację	Ustalane przez władze lokalne
Francja	Podatek od nieruchomości niezabudowanych	Właściciel	Nieruchomości niezabudowane, z wyjątkiem tych, które są z niego zwolnione	80% wartości czynszowej, w przypadku niektórych nieruchomości faktyczna wartość praw majątkowych	Ustalane przez władze lokalne
	Podatek dodatkowy do podatku od nieruchomości niezabudowanych	Właściciel	Wybrane nieruchomości, np. kamieniołomy, działki budowlane, prywatne ulice, tereny rekreacyjne, parki i ogrody oraz akwenu wodne.	80% wartości czynszowej	Ustalane przez władze lokalne
	Podatek mieszkaniowy	Podmiot faktycznie władający nieruchomością	Nieruchomości mieszkalne	Wartość czynszowa głównego miejsca zamieszkania pomniejszana o koszty utrzymania osób pozostających na utrzymaniu	Ustalane przez władze lokalne
	Podatek od pustostanów	Właściciel	Nieruchomości mieszkalne	Wartość czynszowa	12,5% w 1 roku i 25% w kolejnych latach
	Podatek od nieruchomości dla przedsiębiorstw	Przedsiębiorstwo/osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	Nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	Wartość czynszowa	Wymiar podatku jest ustalany przez władze lokalne

Litwa	Podatek gruntowy	Właściciele gruntów prywatnych	Grunty prywatne z wyjątkiem gruntów leśnych	Średnia wartość rynkowa gruntu, ustalona (na 5 lat) metodą masowej wyceny	Od 0,01 do 4% wartości rynkowej gruntu
	Podatek od nieruchomości	Litewskie i zagraniczne osoby fizyczne i prawne	Nieruchomości położone na litwie	Średnia wartość rynkowa nieruchomości, wyceny dokonuje się nie rzadziej niż co 5 lat	Od 0,5% do 3% wartości nieruchomości
	Podatek od nieruchomości	Osoby fizyczne i prawne, które są właścicielami, legalnie posiadają lub – w przypadkach określonych przez prawo – korzystają z nieruchomości	Grunty, budynki lub ich części, konstrukcje inżynierskie przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej	Wartość katastralna nieruchomości (grunty, budynki, obiekty inżynierskie); wartość specjalna	Od 0,2 do 3% wartości
Niemcy	Podatek od nieruchomości	Właściciel nieruchomości	Podatek od nieruchomości A: nieruchomości rolne i leśne; podatek od nieruchomości B: pozostałe nieruchomości; podatek od nieruchomości C (od 2025 r.): grunty niezabudowane, ale gotowe do ich ulepszeń	Wartość nieruchomości oszacowana przez organy podatkowe	Podatek od nieruchomości A: 0,55 % Podatek od nieruchomości B: 0,31-0,34 % Podatek od nieruchomości C: 0,34 %
	Podatek od budynków	Osoby fizyczne – właściciele lub mieszkańcy	Buildynki, części budynków, lokale mieszkalne, garaże oraz obiekty wypoczynkowe lub rekreacyjne.	Wartość podatkowa bazująca na ocenie punktowej i wartości jednego punktu ustalonej dla danej gminy	Budynki: od 0,1% do 1,0%; lokale przeznaczone na wypoczynek i rekreację: od 0,2% do 1,5%; lokale użytkowe: 0,15% do 1,25% (podwyższona o 50% dla niektórych zastosowań gospodarczych)
Słowenia	Rekompensata za użytkowanie gruntu budowlanego	Bezpośredni użytkownik gruntu lub budynku (lub jego części); w przypadku braku danych o najemcy/ użytkowniku sobą zobowiązana do zapłaty jest właściciel.	Teren zabudowany i niezabudowany miast i osiedli o takim charakterze, przeznaczony pod zabudowę	Liczba punktów dla danej działki, wynikająca z oceny punktowej	Wartość jednego punktu ustalana przez daną gminę
	Podatek od nieruchomości mieszkalnych	Osoby zajmujące nieruchomości, mające więcej niż 18 lat	Nieruchomości mieszkalne	Wartość nieruchomości	Ustalana przez władze lokalne, zależna od przedziału podatkowego, do którego zaliczana jest nieruchomość
Wielka Brytania	Podatek od nieruchomości niemieszkalnych	Użytkownik nieruchomości; właściciel jest zobowiązany do zapłaty podatku, gdy nieruchomość nie jest użytkowana.	Nieruchomości niemieszkalne (np. sklepy, biura, ziemia rolnicza)	Wartość nieruchomości	Mnożniki podstawowe i dodatkowe ustalone na poziomie lokalnym

Zródło: opracowanie własne.

choć można też wskazać istotne różnice, dotyczące np. przedziałów podatkowych.

Przedmiotem drugiego podatku od nieruchomości (*non-domestic rating* lub *business rates*), obowiązującego w całej Wielkiej Brytanii, są nieruchomości niemieszkalne. Podstawą opodatkowania jest wartość nieruchomości, która jest regularnie aktualizowana na podstawie wartości czynszowej. Wartość ta jest podstawową metodą wykorzystywaną do obliczania podstawy opodatkowania, ale w niektórych przypadkach wykorzystywane są też inne metody. Mają one zastosowanie do nieruchomości, dla których trudno jest określić wartość czynszu albo określenie takiej wartości jest niemożliwe.

Wysokość podatku oblicza się jako iloczyn podstawy opodatkowania i mnożnika wyrażonego w pensach za funt (GBP). Mnożniki ustalone są przez: rząd Wielkiej Brytanii dla Anglii, Parlament Szkocki dla Szkocji i Zgromadzenie Narodowe dla Walii. W Irlandii Płn. mnożniki ustalają władze centralne i rady okręgowe. Na poziomie lokalnym możliwa jest zmiana stawek podatkowych, poprzez zastosowanie dodatkowego mnożnika, odnoszonego do wartości podlegającej opodatkowaniu.

Podatnicy podatku od nieruchomości niemieszkalnych są uprawnieni do ulg, z których część jest wprowadzona odgórnie (centralnie).

Niektóre nieruchomości niemieszkalne są zaliczane do tzw. *central rating list*, i są opodatkowane w inny sposób. Dochody z tytułu ich opodatkowania zasilają budżety centralne, ale później są redystrybuowane do samorządów poprzez dotacje.

Opodatkowanie nieruchomości w Wielkiej Brytanii budzi obecnie wiele zastrzeżeń. Podatek lokalny jest przede wszystkim uznawany za wysoce regresywny w stosunku do wartości nieruchomości, a przedziały podatkowe opierają się na przestarzałych cenach nieruchomości. Brak aktualnych przeszacowań jest istotny nie tylko ze względu na to, że aktualne wartości nieruchomości znacznie odbiegają od tych, które są uwzględniane w podatku, ale również dlatego, że zmiany wartości nieruchomości nie były jednolite, co poddaje w wątpliwość zaklasyfikowanie nieruchomości do poszczególnych przedziałów podatkowych. Wady podatku lokalnego skłoniły władze walijskie do rozpoczęcia w lipcu 2022 r. konsultacji na temat reformy tego podatku, tak by był on bardziej sprawiedliwy i bardziej progresywny⁴³.

43 <https://gov.wales/fairer-council-tax> [15.11.2022].

2.2. Systemy mieszane

W niektórych państwach, szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej⁴⁴ opodatkowanie nieruchomości bazuje na ujęciu powierzchniowym. Nie można jednak traktować ich jako systemy wyłącznie powierzchniowe, ponieważ w każdym z nich są jakieś elementy ujęcia wartościowego. Z tego też względu przyjęto określenie „systemy mieszane”. Analizowane poniżej kraje to kraje grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja, Węgry), Rumunia oraz Grecja.

W analizowanych krajach zakres władztwa podatkowego gmin w podatku od nieruchomości jest mocno zróżnicowany. Można wskazać zarówno regulacje, które umożliwiają gminom istotny wpływ na wysokość wpływów podatkowych, jak też przepisy świadczące o całkowitym braku takiego wpływu. Podstawowe informacje na temat niektórych elementów konstrukcyjnych podatku od nieruchomości w analizowanych krajach zawarto w **Tabeli 2.2**.

Czechy

Czeski podatek od nieruchomości składa się z dwóch podatków: podatku gruntowego oraz podatku od budynków i lokali. Podstawą prawną jest ustawa o podatku od nieruchomości z 1992 r.⁴⁵

W podatku gruntowym dla większości gruntów podstawę opodatkowania stanowi jego powierzchnia, w niektórych jednak przypadkach stosowane jest ujęcie wartościowe. Podstawą opodatkowania gruntu: ornego, upraw chmielu, winnic, ogrodów, sadów i trwałych użytków zielonych jest powierzchnia

gruntu w m² pomnożona przez średnią cenę działki ustaloną w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy o podatku od nieruchomości. Dla lasów gospodarczych i stawów z intensywną i przemysłową hodowlą ryb podstawą opodatkowania jest cena działki (ustalona zgodnie z przepisami cenowymi obowiązującymi w dniu 1 stycznia okresu rozliczeniowego) lub iloczyn powierzchni gruntu w m² i kwoty 3,80 CZK.

W przypadku gruntów ornych, upraw chmielu, winnic, ogrodów i sadów stawka podatku wynosi 0,75% wartości, natomiast w przypadku trwałych użytków zielonych, lasów gospodarczych i stawów z intensywną i przemysłową hodowlą ryb stawka to 0,25% wartości. Dla pozostałych gruntów stawka podatku wyliczana jest za każdy m² i wynosi od 0,2 CZK do 5,0 CZK.

Stawka określona dla działek budowlanych (2,00 CZK – nazywana stawką podstawową) jest mnożona przez współczynnik uzależniony przede wszystkim od liczby mieszkańców gminy, na terenie której położone są grunty. Współczynniki mogą być dodatkowo korygowane przez gminy – mogą być obniżane (o jedną, dwie lub trzy kategorie) lub podwyższone (o jedną kategorię, a w przypadku największego współczynnika – o 0,5)⁴⁶.

Gminy mogą ponadto ustalić tzw. współczynnik lokalny, przez który mnożone jest zobowiązanie podatnika. Od 2021 r. współczynnik może wynosić od 1,1 do 5⁴⁷ i może być zastosowany do wszystkich nieruchomości na terenie całej gminy lub dla wszystkich nieruchomości na terenie poszczególnych części gminy. Współczynnika nie stosuje się

44 L. Etel, *Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, op. cit.

45 Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí, Zákon č. 338/1992 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-338/zneni-20210101> [25.10.2022].

46 M. Radvan, *Główne zagadnienia problematyczne związane z opodatkowaniem nieruchomości w Republice Czeskiej*, „Analizy i Studia CASP” 2019, nr 2(8), s. 18.

47 Musi zostać określone jedno miejsce po przecinku.

do gruntów ornyc, upraw chmielu, winnic, ogrodów, sadów i trwałych użytków zielonych.

W czeskim podatku gruntowym obowiązuje bardzo obszerna lista zwolnień. W dużej części przypadków zwolnienia z podatku są stosowane, o ile grunty nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Niektóre ze zwolnień są ograniczone czasowo.

Podstawą opodatkowania w podatku od budynków i lokali jest powierzchnia zabudowy w m² (dla budynków), a dla lokali – tzw. skorygowana powierzchnia lokalu, czyli powierzchnia w m² pomnożona przez 1,22 lub 1,20. Jeśli lokal znajduje się w budynku mieszkalnym i obejmuje udział w gruntach lub jeżeli jego właściciel jest współwłaścicielem innego gruntu we współwłasności takich lokali, współczynnik wynosi 1,22, w pozostałych przypadkach – 1,20. Podstawowe stawki podatku są podwyższane, jeśli budynki mają dodatkowe kondygnacje nadziemne.

W podatku od budynków mieszkalnych i budynków dodatkowych oraz pozostałych lokali stosowane są takie same współczynniki jak w podatku gruntowym, uzależnione m.in. od liczby mieszkańców gmin, na terenie których znajdują się opodatkowane nieruchomości. Gminy mają też analogiczne uprawnienia w zakresie podwyższania lub obniżania tych współczynników. Podstawowe stawki innych nieruchomości mogą być zwiększane poprzez pomnożenie ich przez 1,5 lub 2 – w zależności od rodzaju przedmiotu opodatkowania.

Ustawowo wprowadzono także podwyższenia niezależne od decyzji gmin. Dotyczą one określonych budynków mieszkalnych z powierzchnią niemieszkalną wykorzystywaną na działalność gospodarczą. W podatku od budynków i lokali gminy mogą zastosować także współczynnik lokalny, na analogicznych zasadach jak w przypadku podatku od gruntów.

Wykaz budynków i lokali zwolnionych z podatku jest bardzo obszerny i bardzo podobny do wykazu zwolnień w podatku gruntowym.

Podsumowując, czeskie podatki od nieruchomości oparte są przede wszystkim na systemie powierzchniowym, choć w podatku gruntowym występują też pewne elementy podatku *ad valorem*. Podstawowe stawki podatkowe są ustalane ustawowo, ale są one zmieniane poprzez różnego rodzaju współczynniki, z których część zależy od położenia czy cech charakterystycznych przedmiotu opodatkowania, część jest natomiast zależna od gminy (gmina decyduje o wprowadzeniu i wysokości współczynnika, w ramach limitów ustawowych). Ponieważ wpływy z tego źródła są bardzo niewielkie, pojawiały się propozycje wprowadzenia systemu katastralnego. Zgłaszane propozycje miały mieć zastosowanie do części przedmiotów opodatkowania podatkiem gruntowym, wiążąc się z dodatkowym obciążeniem finansowym dla gmin, co nie zawsze mogłoby zostać zrekompenrowane większymi dochodami podatkowymi. Obecnie podatek *ad valorem* nie jest rozważany, a wdrażane zmiany zmierzają raczej w kierunku uelastycznienia polityki podatkowej gmin. Warto też zauważyć, że zdaniem M. Radvana w podatkach od nieruchomości jest zbyt dużo różnego rodzaju zwolnień i wyłączeń i wskazane byłoby zawężenie tej listy⁴⁸.

Grecja

Do 2014 r. opodatkowanie nieruchomości w Grecji nie było ujednoczone. Właściciele nieruchomości uiszczali opłatę *haratsi*, podatek i dodatkowe opłaty związane z nieruchomościami. Od 1 stycznia 2014 r. wszystkie te płatności zostały zastąpione jednym podatkiem ENFIA (*Eniaios Foros Idioktissias Akiniton*). Podatek ENFIA składa się z dwóch elementów, w których w różny sposób wykorzystano ujęcie wartościowe. Wprowadzenie ENFIA miało na celu poprawę sytuacji finansów publicznych, jednak był on mocno krytykowany (jako szkodliwy dla rynku nieruchomości) i po zakończeniu programu ratunkowego dla Grecji uzgodniono z Komisją Europejską

48 M. Radvan, op. cit., s. 24.

jego stopniowe obniżanie (zaczynając od roku 2020)⁴⁹. Istotne zmiany wprowadzono w ENFIA w 2022 r. w związku z aktualizacją wartości nieruchomości.

ENFIA składa się z dwóch elementów: podatku głównego i uzupełniającego. Ustalanie wysokości ENFIA nie opiera się na wartościach obiektywnych nieruchomości. Wartości takie są wykorzystywane wyłącznie do kategoryzacji nieruchomości w okręgach/strefach podatkowych i nie stanowią one podstawy opodatkowania⁵⁰.

Dla celów podatkowych nieruchomości podzielono na trzy kategorie: budynki, działki na terenach zurbanizowanych i działki rolne (poza terenem zurbanizowanym). Dla budynków część główną ENFIA jest iloczynem powierzchni budynku, stawki podstawowej oraz dodatkowych, w tym np. za wiek budynku. Stawki ENFIA są różnicowane w zależności od położenia budynku w tzw. okręgach / strefach podatkowych. Dla działek na terenach zurbanizowanych główna część ENFIA jest iloczynem powierzchni działki w m² i stawki podatku uzależnionej od położenia (okręgu podatkowego). Policzenie ENFIA (części głównej) dla działek rolnych wymagało uwzględnienia dodatkowych współczynników, ale w 2016 r. grunty te zostały wyłączone z opodatkowania⁵¹.

Po wprowadzeniu ENFIA w 2014 r. podatek uzupełniający nakładany był na wszystkich podatników⁵². Obecnie osoby fizyczne go nie płacą. Dla osób prawnych wynosi on natomiast 5‰ od łącznej wartości praw majątkowych podlegających opodatkowaniu. Obecnie podatek ten obejmuje też nieruchomości wykorzystywane przez właściciela do produkcji lub wykonywania działalności gospodarczej, przy zastosowaniu stawki obniżonej (1‰)⁵³.

Przyznanie całkowitego lub częściowego zwolnienia z ENFIA osób fizycznych uzależnione jest od spełnienia ustalonych kryteriów dochodowych, majątkowych i rodzinnych. Pewne warunkowe preferencje (zawieszenie podatku) przyznano także osobom prawnym.

Grecki podatek od nieruchomości ENFIA został wprowadzony w 2014 r. jako jeden z elementów konsolidacji fiskalnej. Spowodował on znaczący wzrost obciążeń podatkowych nałożonych na nieruchomości, a wzrost ten nastąpił szybko i w czasie niesprzyjającej koniunktury gospodarczej, co istotnie wpłynęło na sytuację finansową podatników. Podatek ENFIA jest podatkiem, który zasila budżety lokalne w sposób pośredni. Wpływy podatkowe włączane są do wspólnej puli na szczeblu centralnym, z której później redystrybuowane są pomiędzy poszczególne gminy. Obowiązujące regulacje obniżają samodzielność dochodową greckich gmin.

Z greckimi nieruchomościami związane są jeszcze dwie daniny publiczne: TAP (*Telos Akinitis Periousias*) – opłata komunalna, pobierana zwykle razem z rachunkiem za prąd oraz SRET (*Special Tax on Property*) – podatek nakładany na przedsiębiorstwa, mający na celu uniemożliwienie firmom unikania ujawnienia ich własności. Ze względu na swoją konstrukcję, SRET jest traktowany raczej jak środek przeciwdziałający nadużyciom niż jak podatek⁵⁴.

Rumunia

W systemie podatkowym Rumunii można wyróżnić dwa podatki związane z szeroko rozumianą kategorią opodatkowania nieruchomości – podatek i opłatę od budynków oraz podatek i opłatę gruntową⁵⁵.

49 <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-greece-on-the-road-to-recovery> [3.11.2022].

50 PwC, *Tax Bulletin*, February 2014, s. 6.

51 <https://www.tovima.gr/2016/07/27/international/enfia-exemption-of-agricultural-land-to-cost-230-million-euros/> [3.11.2022].

52 Uiszczają go osoby fizyczne będące właścicielami nieruchomości o łącznej wartości przekraczającej 300 tys. EUR. Podatek wynosił od 0,1% do 1% całkowitej wartości tych nieruchomości.

53 <https://www.gov.gr/en/sdg/residence/purchasing-and-selling-of-immovable-property/taxation-for-possession-of-real-estate-property/uniform-real-estate-property-tax-enfia> [3.11.2022].

54 <https://www.internationaltaxreview.com/article/2a6aaqgdb5cor53tat2io/greece-gains-investment-activity-from-foreign-private-equity-funds> [3.11.2022].

55 Legea nr 227/2015 privind Codul fiscal (z późn. zm.) https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_12062019.htm [10.10.2022].

Stawka podatku od budynków ustalana jest co roku przez radę gminy. Co do zasady wartość podatkową budynku ustala się poprzez pomnożenie powierzchni wyrażonej w m², przez odpowiadającą jej wartość podatkową wyrażoną w RON/m². Wartości te powinny być indeksowane co roku wskaźnikiem inflacji.

Wartość podatkowa budynku ulega obniżeniu w zależności od roku jego ukończenia. Na wysokość podatku istotnie wpływa też położenie budynku mieszkalnego. Wartość podlegająca opodatkowaniu jest korygowana w zależności od rangi miejscowości i obszaru, na którym znajduje się budynek. Ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia stref (do czterech) na poszczególnych obszarach miejskich gmin oraz wskazał sześć rang lokalizacji, różnicując tym samym współczynniki korekty. W przypadku określania stref ustawodawca dał samorządom terytorialnym dużą dowolność.

Wartości nieruchomości ustala się w sposób określony w ustawie – dopuszczono tu różne rozwiązania.

Drugim z podatków od nieruchomości płaconych na terenie Rumunii jest podatek od gruntów. Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w stanowieniu stawek podatku, ulg i zwolnień. Do podstawowych kryteriów kształtujących podstawę opodatkowania należy zaliczyć powierzchnię gruntu, jej lokalizację (wielokryterialnie) oraz sposób wykorzystania (w kontekście produkcji rolnej).

Ustawodawca zwrócił uwagę na występowanie gruntów rolnych nie tylko na obszarach poza granicami miejscowości (umownie „pozamiejskich”) lecz także na obszarach wewnątrz miejscowości („miejskich”), ustalając dla obszarów wewnątrz miejscowości i poza miejscowością różne zestawy współczynników kalkulacji opodatkowania. Dodatkowo wprowadził dwustopniowe opodatkowanie gruntów rolnych „miejskich” – do pierwszych 400 m², oraz powyżej 400 m² stosowane w odniesieniu do łącznej powierzchni gruntów danego

podatnika leżących na terenie danej jednostki administracyjnej w granicach miejscowości.

Kalkulacja podatku jest podobna do kalkulacji podatku od budowli – powierzchnię gruntu wyrażoną w hektarach mnoży się przez wartość stawki za m² dla danej lokalizacji i wskaźnik korygujący (mnożnik).

W opodatkowaniu gruntów rolnych, podobnie jak w opodatkowaniu budynków, katalog zwolnień i ulg dzielony jest na grupę zwolnień funkcjonujących na mocy ustawy oraz grupę ulg i zwolnień możliwych do zastosowania na mocy decyzji JST.

Rumuński system opodatkowania nieruchomości oceniany jest jako nadmiernie skomplikowany, nieprzejrzysty, niesprawiedliwy, podatny na manipulacje oraz jako limitujący władztwo podatkowe samorządów⁵⁶. Wskazuje się też jego nieefektywność⁵⁷. Z drugiej jednak strony wypracowano rozwiązania umożliwiające relatywnie obiektywne (na bazie cech ilościowych i jakościowych) różnicowanie potencjału dochodowego samorządów, poprzez wprowadzenie ściśle określonych zasad określania rang poszczególnych jednostek i powiązania z tym wartości przeliczeniowych m² i ha powierzchni.

W ostatnich 20 latach wprowadzono wiele zmian systemowych. Na 2023 r. zaplanowano wejście w życie kolejnej reformy, która zmierza do zwiększenia władztwa podatkowego samorządów m.in. poprzez odejście od „widełek” podatkowych na rzecz stawki minimalnej dla budynków i gruntów z nimi związanych. Ciężar podatku będzie wyliczany na podstawie oszacowanej orientacyjnej wartości rynkowej m² budynku ustalonej przez Krajowy Związek Notariuszy.

Słowacja

Od 2005 r. obowiązują na Słowacji nowe regulacje w zakresie opodatkowania nieruchomości. Przepisy dotyczące podmiotu, przedmiotu i podstawy opodatkowania, a także

56 Por. np. N. Mitu, G. Mitu, *Reforming the Property Tax System in Romania: A Necessity*, 2022, *Revista de Stiinte Politice. Revue des Sciences Politiques*.

57 *Romania Technical Assistance Report On Improving Revenues From The Recurrent Property Tax*, nr 22/198, IMF, 2022.

stawek oraz zwolnień określa obecnie ustawa z dnia 23 września 2004 r. o podatkach lokalnych i opłacie lokalnej za odpady komunalne i drobne odpady budowlane⁵⁸. Słowacki podatek od nieruchomości został podzielony na trzy podatki: podatek gruntowy, podatek od budynków i podatek od lokali. Ma on przede wszystkim charakter podatku powierzchniowego, przy czym w przypadku gruntów stosowane jest ujęcie wartościowe, w którym wartość nieruchomości wyznaczana jest w sposób ustawowy. Administratorem podatku i jednocześnie jego jedynym beneficjentem ustanowiono gminy.

Podstawą podatku gruntowego jest wartość gruntu bez roślinności określana przez pomnożenie powierzchni gruntu w m² i wartości gruntu, określonej w załącznikach do ustawy. Dla gruntów ornych, upraw chmielu, winnic, sadów i trwałych użytków zielonych wartość ustalona jest odrębnie dla każdej gminy. Dla ogrodów, terenów zabudowanych i dziedzińców, innych terenów oraz (co do zasady) działek budowlanych wartość określona jest w zależności od liczby mieszkańców gminy oraz tego, czy gmina jest siedzibą powiatu (*obec*) lub regionu (*kraj*). Odrębne wartości ustalono też dla Bratysławy.

W przypadku gruntów leśnych, na których znajdują się lasy gospodarcze, stawy rybne i inne akweny użytkowane gospodarczo, wartość gruntu ustalana jest zgodnie z przepisami o ustalaniu ogólnej wartości nieruchomości. Zmiany dotyczące ustalania wartości gruntu wykorzystywanej do obliczenia podstawy opodatkowania mogą być wprowadzone przez administratora podatkowego w drodze rozporządzenia.

Ustalona stawka podatku gruntowego, podatku od budynków i podatku od lokali może zostać obniżona lub podwyższona przez administratora podatkowego zgodnie z lokalnymi warunkami w gminie lub w jej części lub

na wyodrębnionym obszarze katastralnym ze skutkiem od początku okresu rozliczeniowego. Administrator podatkowy może ustalić różne stawki podatkowe dla różnych grup gruntów, przy czym ustawa limituje wysokość tych stawek.

Ustawodawca przewidział wiele zwolnień ustawowych dla wszystkich rodzajów podatku od nieruchomości. Dodatkowe zwolnienia lub obniżenia podatku może wprowadzić administrator podatkowy, zgodnie z lokalnymi warunkami w gminie lub jej części.

W ciągu ostatniej dekady pojawiały się na Słowacji zapowiedzi zreformowania systemu opodatkowania nieruchomości w kierunku przyjęcia ujęcia wartościowego. Zapowiadano, że reformą mają zostać objęte w pierwszej kolejności nieruchomości mieszkaniowe, a nie bardziej efektywne fiskalnie nieruchomości komercyjne. Zdaniem A. Romanovej⁵⁹ wprowadzenie podatku *ad valorem* w obecnych warunkach nie byłoby wskazane. Problemem jest przede wszystkim niedostateczna baza danych niezbędna do pomyślnego wprowadzenia nowego systemu oraz wysokie koszty jego aktualizacji. Brak jest także akceptacji takiej reformy przez społeczeństwo.

Węgry

Podatek od nieruchomości uregulowany jest na Węgrzech ustawą z 1990 r. o podatkach lokalnych i składa się formalnie z dwóch podatków: podatku gruntowego oraz podatku od budowli. Ustawa określa podstawowe elementy konstrukcyjne podatków, w tym maksymalne stawki podatkowe, ale decyzja o tym, czy wprowadzić podatki należy do władz gminy. W 2019 r. podatek gruntowy wprowadziło ok. 16% wszystkich gmin, a podatek od budowli prawie 1/3 (głównie większe gminy)⁶⁰.

58 Zákon z 23 septembra 2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, 582/2004 Z. z, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/582/20221101.html> [29.10.2022].

59 A. Románová, *Adequacy of Current System of Property Taxation in the Slovak Republic*, w: M. Radvan, R. Franzsen, J. W. McCluskey, F. Plimmer, *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia*, Lex Localis – Institute for Local Self-Government, Maribor, 2021, s. 110.

60 G. Hulko, L. Pardavi, *Practical experience and the significance of the settlement tax in Hungary*, „Annual Center Review” 2021–2022, nr 14–15, 2022, s. 47.

Podatek od nieruchomości jest administrowany przez gminy, które pełnią funkcję organu podatkowego w sprawach podatków lokalnych. Gminy decydują także o wyborze podstawy opodatkowania – może to być powierzchnia w m² (gruntu/użytkowa) lub też skorygowana wartość rynkowa. Górne limity stawek podatkowych podatku gruntowego są ustalane w trybie ustawowym.

W przypadku podatku od budynków wybór podstawy opodatkowania pozostawiono także do decyzji gminy, ale musi być zachowana jednolita podstawa opodatkowania dla wszystkich nieruchomości w gminie. Oznacza to, że jeśli gminy wprowadziły podatek gruntowy i podatek od budowli, to podstawa opodatkowania musi być określona tak samo⁶¹.

Ustawa o podatkach lokalnych wyróżnia różne kategorie zwolnień z podatku gruntowego, przewiduje także pewne zwolnienia z podatku od budynków.

Chociaż podatek od nieruchomości na Węgrzech może być zarówno podatkiem wartościowym, jak i powierzchniowym, praktyka pokazuje, że niemal wszystkie gminy stosują ujęcie powierzchniowe. Jedną z przyczyn, dla których tak się dzieje, są trudności z ustaleniem skorygowanej godziwej wartości rynkowej⁶². Próby, które podejmowano w celu zreformowania i wzmocnienia systemu katastralnego skończyły się niepowodzeniem⁶³.

61 G. Hulkó, J. Fehér, *Hungary*, w: M. Radvan, R. Franzsen, J. W. McCluskey, F. Plimmer, op. cit., s.156.

62 <https://taxsummaries.pwc.com/hungary/corporate/other-taxes> [2.11.2022].

63 Szerzej: I. Hoffman, *Jedynie teoretyczna możliwość wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości – uregulowania w zakresie podatków od nieruchomości na Węgrzech*, „Analizy i Studia CASP” 2019, t. 8, nr 2, s. 79-80.

Tabela 2.2. Podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania oraz stawki podatków od nieruchomości w wybranych krajach europejskich.

NAZWA PAŃSTWA	NAZWA PODATKU	PODMIOT PODATKU	PRZEDMIOT PODATKU	PODSTAWA OPODATKOWANIA	STAWKI
Czechy	Podatek gruntowy	Najczęściej właściciel gruntu	Grunty zarejestrowane w ewidencji gruntów (katastrze)	Powierzchnia gruntu, w niektórych przypadkach uwzględniana jest wartość gruntu	W przypadku gruntów objętych systemem wartościowym: 0,75% lub 0,25% wartości. W pozostałych przypadkach podstawowa stawka wynosi od 0,2 CZK do 5 CZK za m ² .
	Podatek od budynków i lokali	Co do zasady właściciel nieruchomości	Budynki i lokale na terytorium Czech	Powierzchnia budynku lub lokalu	Podstawowa stawka wynosi od 2 do 10 CZK za 1 m ² powierzchni.
Grecja	Podatek od nieruchomości ENFIA	Osoby fizyczne i prawne, które posiadają prawo do nieruchomości	Budynki i działki na terenie Grecji	W części głównej podatku: powierzchnia budynku lub gruntu; w części uzupełniającej podatku (dotyczy osób prawnych) – wartość nieruchomości.	Stawka części dla budynków wynosi od 2 do 16,2 EUR za m ² , a dla gruntów od 0,0037 do 9,25 EUR za m ² . Stawka części uzupełniającej wynosi 5,5% od łącznej wartości praw majątkowych podlegających opodatkowaniu.
Rumunia	Podatek/ opłata od budynków	Każdy podmiot będący właścicielem budynku na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy	Budynki, których podstawowymi elementami konstrukcyjnymi są ściany i dach, niezależnie od materiałów, z jakich są zbudowane	Wartość podatkowa ustalona zgodnie z ostatecznym przeznaczeniem budynku, wynikająca z powierzchni i wartości 1 m ² określonej na skutek zaliczenia do jednej z grup wyposażenia w instalacje (korygowanej wieloma wskaźnikami)	Budynki mieszkalne (niemieszkalne) stawka od 0,08% do 0,2% (od 0,2 do 1,3%) od wartości podatkowej. Dla budynków związanych z działalnością rolną osób prawnych 0,4%.
	Podatek/ opłata od gruntów	Każdy podmiot będący właścicielem gruntu na terenie Rumunii	Grunty rolne	Powierzchnia w ha, zależna od lokalizacji i kategorii miejscowości, na terenie której się znajdują lub sposobu wykorzystania	Stawka kwotowa w przypadku części terenów ustalana przez samorząd w ramach „widełek” ustawowych
Słowacja	Podatek gruntowy	Właściciel gruntu, zarządca gruntu, czasem najemca	Grunty na terytorium Republiki Słowackiej	Wartość gruntu określona ustawowo	Podstawowa stawka wynosi 0,25%, może być podwyższana lub obniżana
	Podatek od budowli	Właściciel, zarządca, leasingobiorca lub osoba fizyczna lub prawna faktycznie korzystająca z budynku	Budynki na terytorium Republiki Słowackiej	Powierzchnia zabudowana w m ²	Roczna stawka podatku od budowli wynosi 0,033 EUR za każdy m ² powierzchni zabudowanej. Stawka może zostać obniżona lub podwyższona przez administratora podatkowego.
	Podatek od lokali	Właściciel lokalu lub zarządca lokalu będącego własnością państwa albo jednostki samorządu terytorialnego	Lokale mieszkalne lub niemieszkalne	Powierzchnia mieszkania lub powierzchni niemieszkalnej w m ² .	Roczna stawka podatku od lokali wynosi 0,033 EUR za każdy m ² powierzchni mieszkalnej lub powierzchni niemieszkalnej. Może zostać obniżona lub podwyższona przez administratora podatkowego.
Węgry	Podatek gruntowy	Właściciel gruntu	Grunty na terytorium jurysdykcji gminy	Powierzchnia gruntu w m ² lub skorygowana wartość rynkowa	Limity stawek określone ustawowo, w przypadku ujęcia wartościowego jest to 3% skorygowanej wartości rynkowej
	Podatek od budowli	Właściciel budynku (części budynku)	Budynki mieszkalne i niemieszkalne (lub ich części)	Powierzchnia użytkowa w m ² lub skorygowana wartość rynkowa	Limity stawek określone ustawowo, w przypadku ujęcia wartościowego jest to 3,6% skorygowanej wartości rynkowej

Źródło: opracowanie własne.

3.

Podatek od nieruchomości a finanse samorządowe

3.1. Samodzielność finansowa gmin

Samodzielność gmin – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (dalej także jako JST) – może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach, w tym prawnej, organizacyjnej, politycznej, majątkowej i finansowej⁶⁴. O samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej sądowej ochronie stanowi Konstytucja RP⁶⁵. Jest ona także wyrażona w ustawach ustrojowych⁶⁶.

Duże znaczenie ma finansowa samodzielność JST, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utożsamiana jest z prawem do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – gromadzenia dochodów i dysponowaniu nimi w celu realizacji zadań publicznych⁶⁷, jak również zapewnienia tym jednostkom odpowiedniego zabezpieczenia materialnego w postaci własnego majątku i zagwarantowania stałych źródeł dochodów⁶⁸, co przekłada się na konieczność wyodrębnienia budżetów tych jednostek w ramach sektora finansów publicznych. Również art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego stanowi, że co najmniej część zasobów finansowych wspólnot lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom w granicach prawa mają prawo ustalać same wspólnoty.

Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma podatek od nieruchomości, który jest jednym z głównych źródeł dochodów własnych gmin (**zob. Tab. 3.1.**). Dochody z tego podatku stanowiły ok. 9-13% dochodów ogółem w latach 2007-2021. Innym ważnym źródłem dochodów są udziały we wpływach z podatku od osób fizycznych, które stanowiły od 18% do 21% dochodów ogółem. W kolejnych latach dostrzegalny jest spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, co wskazuje na zmniejszającą się samodzielność finansową gmin.

64 J. Szołno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65), s. 9-20, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02>.

65 Por. w szczególności art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

66 Dz.U. z 2022 r., poz. 559., ze zm. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000559> [15.11.2022].

Dz.U. z 2022 r., poz. 1526. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001526> [15.11.2022].

Dz.U. z 2022 r., poz. 2094. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002094> [15.11.2022].

67 *Konstytucja RP. Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 87-243.

68 L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 48.

Tabela 3.1. Udziały poszczególnych źródeł dochodów gmin w dochodach ogółem w wybranych latach 2007–2021 (%).

Wyszczególnienie	2007	2010	2015	2019	2020	2021
DOCHODY OGÓŁEM, w tym	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Razem dochody własne, w tym:	58,90	52,73	55,84	49,57	48,79	48,15
- podatek dochodowy od osób prawnych	2,34	1,60	1,49	1,59	1,52	1,72
- podatek dochodowy od osób fizycznych	21,30	18,40	20,67	20,99	18,90	19,36
- podatek rolny	0,90	0,78	1,01	0,67	0,65	0,60
- podatek od nieruchomości	12,23	11,98	12,75	10,17	9,71	9,51
- podatek leśny	0,15	0,13	0,15	0,13	0,12	0,11
- podatek od środków transportowych	0,78	0,68	0,64	0,51	0,47	0,45
- podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,10	0,07	0,05	0,03	0,03	0,07
- podatek od spadków i darowizn	0,30	0,23	0,16	0,14	0,12	0,15
- podatek od czynności cywilnoprawnych	2,51	1,50	1,11	1,28	1,20	1,63
- wpływy z opłaty skarbowej	0,58	0,40	0,26	0,22	0,19	0,21
- wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,21	0,19	0,19	0,17	0,15	0,14
- wpływy z opłaty targowej	0,22	0,16	0,12	0,06	0,05	0,00
- dochody z majątku	5,80	4,68	4,42	3,08	2,97	3,42
- pozostałe dochody	11,47	11,92	12,85	10,52	12,70	10,76
DOCHODY OGÓŁEM (w mld zł)	103,88	126,20	158,23	229,06	249,40	274,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, <https://m-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].

3.2. Determinanty ograniczające samodzielność dochodową

Wskazuje się, że samodzielność dochodowa JST zależy od wielu czynników (zewnętrznych i wewnętrznych). Wśród czynników zewnętrznych – oprócz ustrojowo-prawnych – wymienić można przede wszystkim czynniki społeczno-ekonomiczne, które istotnie wpływają na stan finansów samorządowych. Do czynników wewnętrznych J. Szolno-Koguc zalicza m.in. stan zagospodarowywania infrastrukturalnego jednostki, charakterystykę demograficzną i gospodarczą, jakość zarządzania finansami oraz lokalną sytuację polityczną⁶⁹. Natomiast kluczowe determinanty ograniczające samodzielność dochodową zidentyfikowane przez M. Poniatowicz to⁷⁰:

1. ograniczona stabilność i wydajność dochodów własnych JST,
2. ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego,
3. nakładanie dodatkowych zadań na JST, bez odpowiednich rekompensat finansowych,
4. dominacja dochodów transferowych w systemie dochodów budżetowych JST,
5. dysfunkcyjny system wyrównywania dochodów JST,
6. restrykcyjny system wyrównywania dochodów JST,
7. nadmierne upolitycznienie samorządu terytorialnego.

69 J. Szolno-Koguc, op. cit.

70 M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22), s. 21.

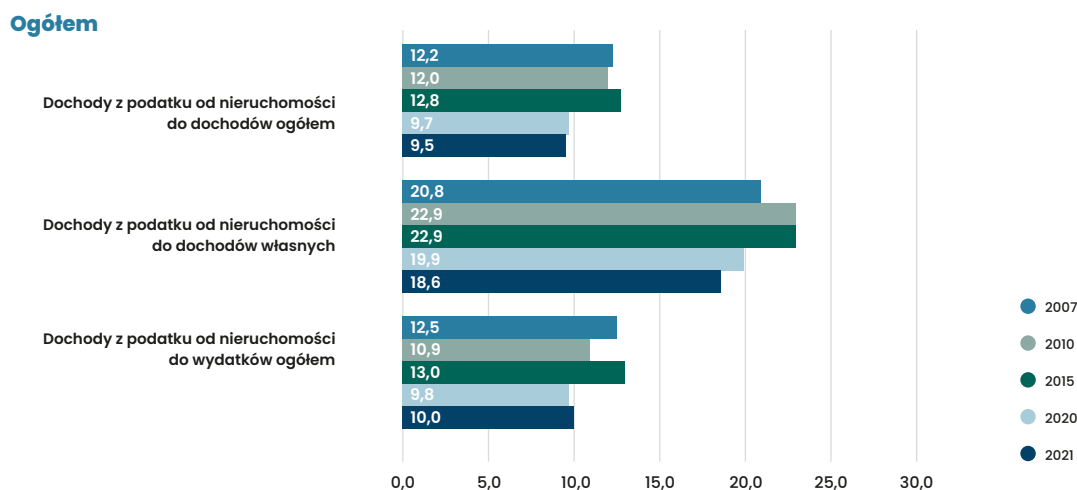
3.3.

Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości w podziale na rodzaje jednostek

Analizując znaczenie podatku od nieruchomości dla budżetów JST należy zwrócić uwagę na jego udział w dochodach ogółem, jego znaczenie dla dochodów własnych oraz zakres wydatków, który może pokryć. Na **Rysunku 3.1.** przedstawiono najistotniejsze zależności brane pod uwagę w literaturze przy określaniu znaczenia tego podatku dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z podnoszonych kwestii w literaturze jest m.in. stabilność wielkości wpływów z poszczególnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego i wskazywanie, że ich udziały z PIT oraz CIT są podatne na cykl koniunkturalny oraz zjawiska kryzysowe⁷¹. Natomiast dochody osiągnięte z tytułu podatku od nieruchomości są stosunkowo mało wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej – dotyczy to przede wszystkim formuły powierzchniowej.

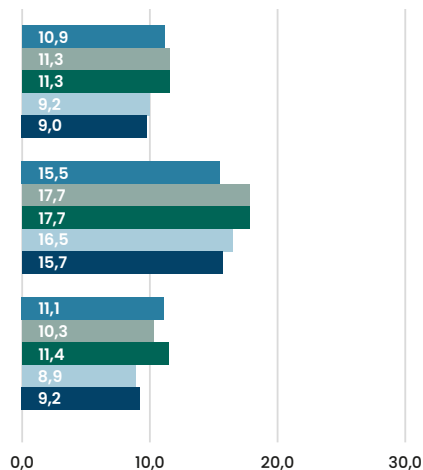
Rysunek 3.1.

Dochody z podatku od nieruchomości na tle innych, wybranych wielkości budżetowych w wybranych latach 2007–2021 w podziale na rodzaje jednostek (%)

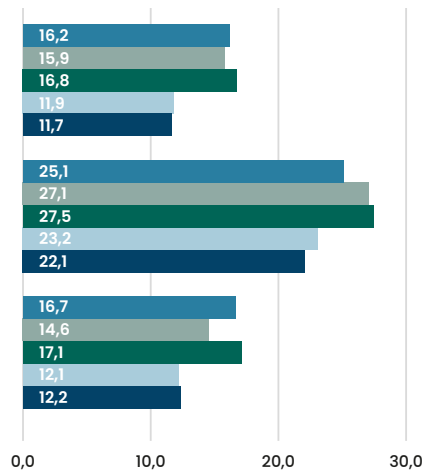


⁷¹ Por. A. Sekuła, *Analiza udziału gmin w podatkach dochodowych a dochody gmin za lata 2008-2012 na potrzeby controllingu wykorzystywanego w realizacji usług samorządu gminnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 344, s. 378-387.

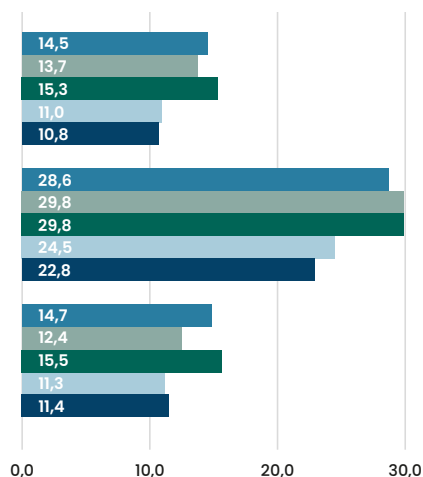
Miasta na prawach powiatu



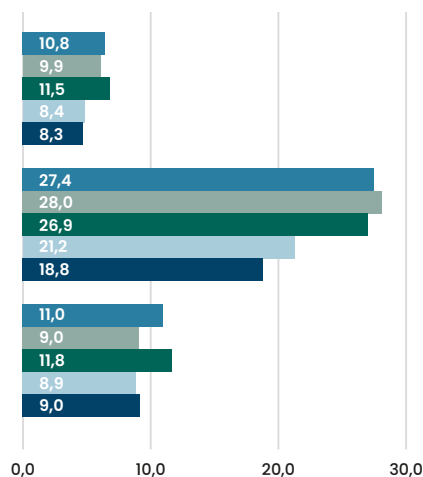
Gminy miejskie



Gminy miejsko-wiejskie



Gminy wiejskie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].

Przy ocenie jakie znaczenie na finanse gminy mają wpływy z podatków od nieruchomości najczęściej wskazuje się ich relację do innych źródeł dochodów⁷².

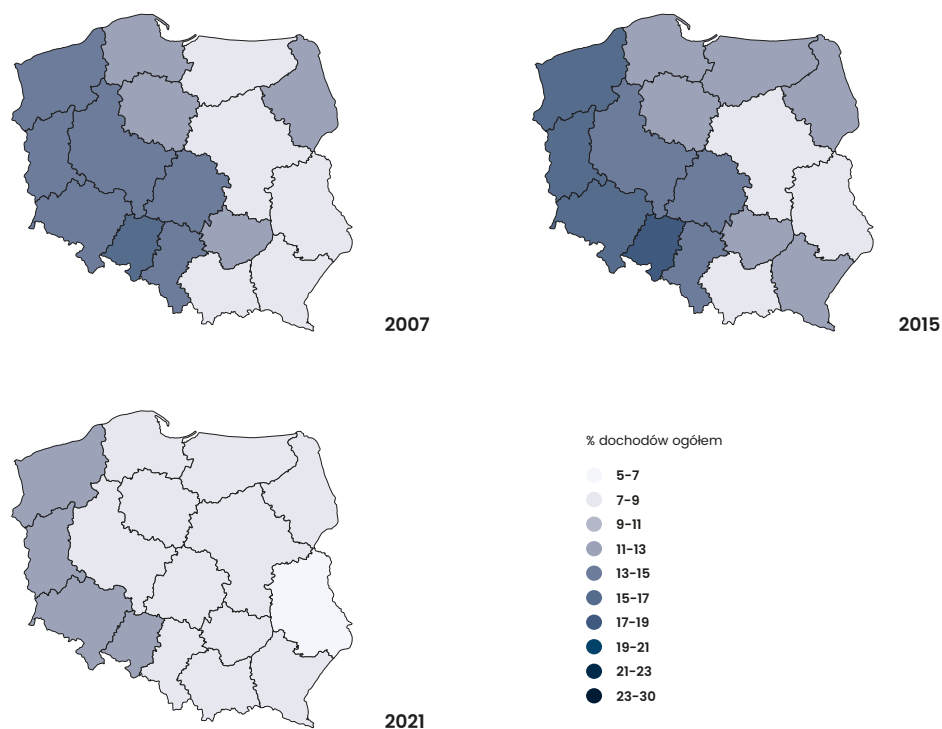
Analiza danych z lat 2007-2021 wskazuje, że dochody z podatku od nieruchomości pozwalają w największym stopniu na pokrycie wydatków gmin miejskich i miejsko-wiejskich, jak również mają większy udział w dochodach własnych i dochodach ogółem niż w gminach innego rodzaju. W latach 2007-2021 podatek od nieruchomości stanowił 10-13% wydatków ogółem, 19-23% dochodów własnych oraz 9-13% dochodów ogółem gmin.

72 A. Adamczyk, D. Dawidowicz, *Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, 4(129), s. 23; J. Śmiechowicz, *Wydajność fiskalna podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce*, „Studia BAS” 2021, 1(65), s. 62-69, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.05>; P. Felis, G. Otczyk, *Zróżnicowane fiskalne skutki gminnej polityki podatkowej w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65), s. 83-87, <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.06>; K. Błażkiewicz-Skuza, *Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości na przykładzie województwa śląskiego w latach 2010-2016*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, red. nauk. E. Gruszewska, M. Roszkowska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, 2019, DOI: 10.15290/wpewbmn3.2019.06, D. Zaborek, K. Czarnecki, *Podatki lokalne jako źródło dochodów samorządu gminnego. Analiza podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego w gminie Lidzbark w latach 2010-2015*, „Prawo Budżetowe Państwa I Samorządu” 2018, nr 6(2), s. 47-71, <https://doi.org/10.12775/PBPS.2018.010>; J. Dziuba, *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, vol. 50, nr 1, s. 354, <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.351>.

3.4. Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości w podziale na województwa

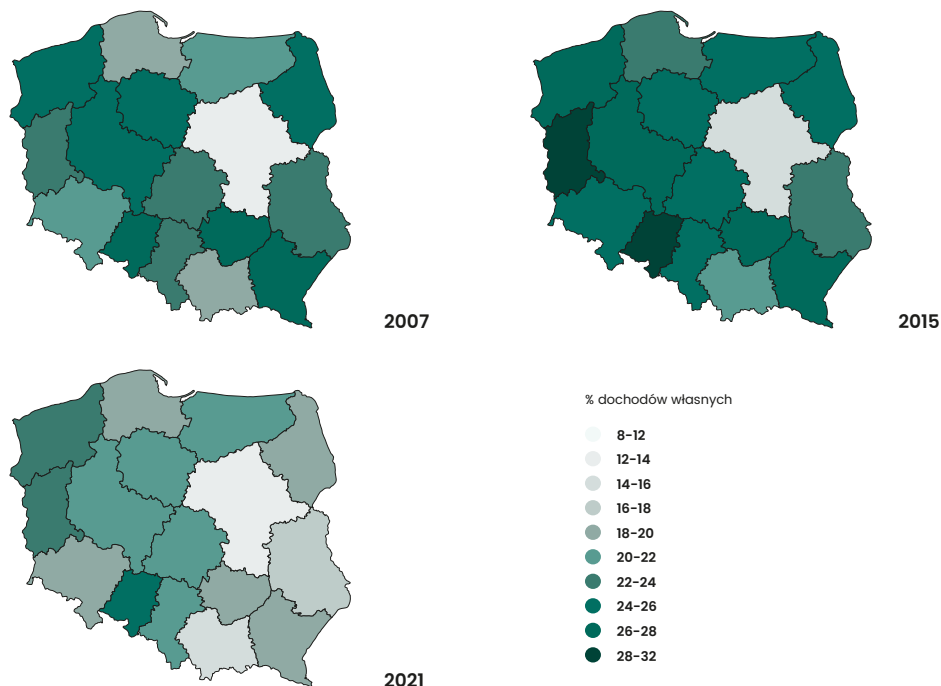
Przy uwzględnieniu wspomnianych relacji w podziale na województwa, można wskazać na duży udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem gmin z województw zachodniej części Polski, który jednak spadał w kolejnych latach. Udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych jest niski w gminach województwa mazowieckiego, a najwyższy wśród gmin województwa opolskiego. Analizując dochody z podatku od nieruchomości w relacji do wydatków można zaś zauważyć, że średnio najniższe pokrycie wydatków dotyczy gmin z południowo-wschodniej Polski, a najwyższe w gminach zachodniej części kraju.

Rysunek 3.2.
Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem według województw. (%)



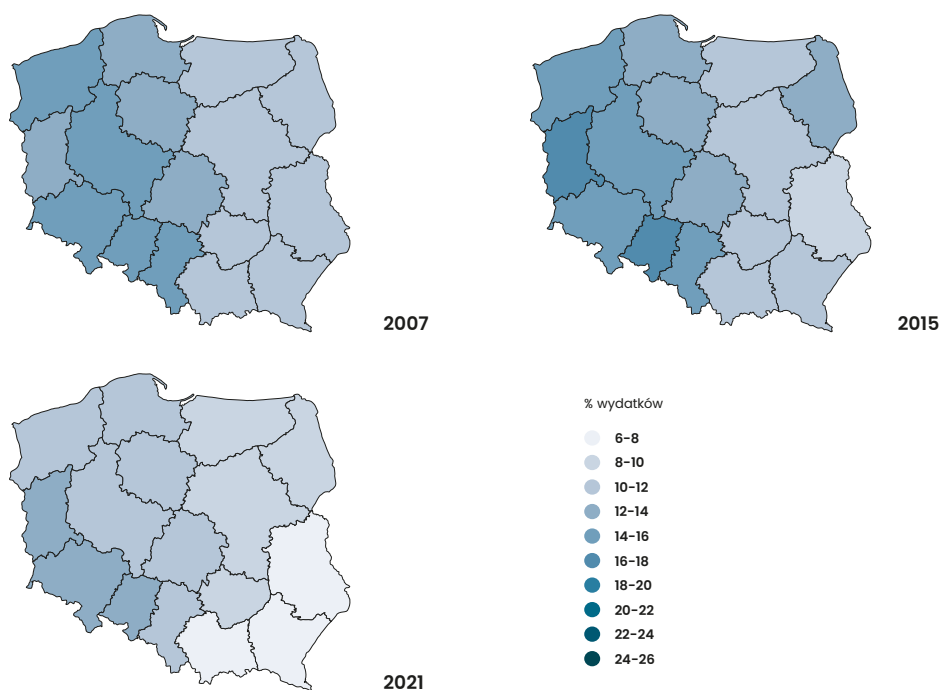
Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 3.3.
 Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych według województw (%).



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 3.4.
 Udział podatku od nieruchomości w wydatkach ogółem według województw. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

3.5.

Znaczenie podatku od nieruchomości w ujęciu *per capita*

Nieco rzadziej spotykanym podejściem do analizy znaczenia podatku od nieruchomości jest jego prezentowanie w ujęciu *per capita*. W badanym okresie można odnotować rosnące wartości tego wskaźnika.

Najwyższe dochody z podatku od nieruchomości *per capita* w 2007 r. (zob. Tab. 3.2.) uzyskały gminy z województwa dolnośląskiego (403,53 zł), śląskiego (398,15 zł) oraz zachodniopomorskiego (393,78 zł). Zaś w 2021 r. największymi wskaźnikami charakteryzowały się wciąż gminy z województwa zachodniopomorskiego (860 zł) oraz dolnośląskiego (847 zł). Natomiast najniższe wartości tego wskaźnika odnotowano w badanym okresie w gminach z województwa lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego.

Można zatem stwierdzić, że pewne zależności między gminami z różnych województw mogą mieć charakter długoletni. Przeliczenie dochodów uzyskanych z podatku od nieruchomości na mieszkańca podkreśla odmienną specyfikę regionalną każdego z województw oraz wyzwania społeczno-gospodarczych stojących przed gminami z tych województw.

Tabela 3.2.
Dochody z podatku od nieruchomości *per capita* w wybranych latach 2007–2021 w podziale na województwa (w zł).

Województwo	2007	2010	2015	2020	2021
dolnośląskie	403,53	473,97	635,75	773,03	846,97
kujawsko-pomorskie	321,52	377,89	503,44	627,55	673,62
lubelskie	228,22	249,89	353,64	437,55	462,75
lubuskie	341,65	398,45	592,14	717,66	791,11
łódzkie	333,27	398,36	559,72	695,07	749,33
małopolskie	266,30	308,03	415,23	510,30	542,63
mazowieckie	351,84	419,11	542,06	616,42	674,88
opolskie	361,76	430,32	590,01	720,65	796,18
podkarpackie	253,24	291,15	388,58	464,56	500,70
podlaskie	279,47	342,62	465,90	544,60	586,24
pomorskie	355,16	431,27	561,95	686,03	750,86
śląskie	398,15	475,22	591,12	724,11	793,26
świętokrzyskie	260,61	295,57	422,87	495,35	522,20
warmińsko-mazurskie	269,42	321,69	460,39	561,73	608,23
wielkopolskie	362,05	418,11	559,02	696,41	746,81
zachodniopomorskie	393,78	466,86	651,98	799,33	859,69
OGÓŁEM	333,26	392,48	524,79	635,78	688,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [31.10.2022].

Mając na uwadze, że występują potencjalne zależności pomiędzy uchwalaniem stawek podatku od nieruchomości i gęstością zaludnienia, dla wskazanych lat wyliczono również średnie dochody podatku od nieruchomości *per capita* (zob. Tab. 3.3.)⁷³. Ustalono, że w obszarach o większym zaludnieniu średni dochód uzyskiwany przez gminy z podatku od nieruchomości jest niższy. Analiza dynamiki zmian w latach 2007-2021 wskazuje, że największe wzrosty średnich dochodów z podatku od nieruchomości uzyskały gminy o gęstości zaludnienia między 43 a 67 osób na km².

W przypadku gęstości zaludnienia zaprezentowanych w Tabeli 3.3., przyjęte przedziały to pewne wartości referencyjne, którymi gminy mogą się kierować w swojej polityce w zakresie wydatków. Jeśli zatem rezultaty działań kształtują się jak zaprezentowano w Tabeli 3.3. (dane dla wszystkich gmin), a zastosowany podział kwartyłowy dla tych danych wskazuje jak się zmienia struktura dochodów gmin w kontekście średnich dochodów z podatku od nieruchomości *per capita*, to tym samym ocenie może podlegać tendencja w zakresie efektów polityki lokalnej gmin.

Tabela 3.3.

Średnie dochody z podatku od nieruchomości *per capita* w wybranych latach 2007–2021 w zależności od gęstości zaludnienia (w zł).

Gęstość zaludnienia (osób/km ²)	2007	2010	2015	2020	2021	2021/2007
<42	3813,45	4581,99	6083,99	6895,69	7380,70	1,94
[42;68)	2571,24	3126,89	4231,05	5451,18	5948,99	2,31
[68;160)	1682,50	1958,05	2661,14	3334,39	3605,70	2,14
≥160	569,75	667,05	885,70	1058,75	1148,72	2,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [31.10.2022].

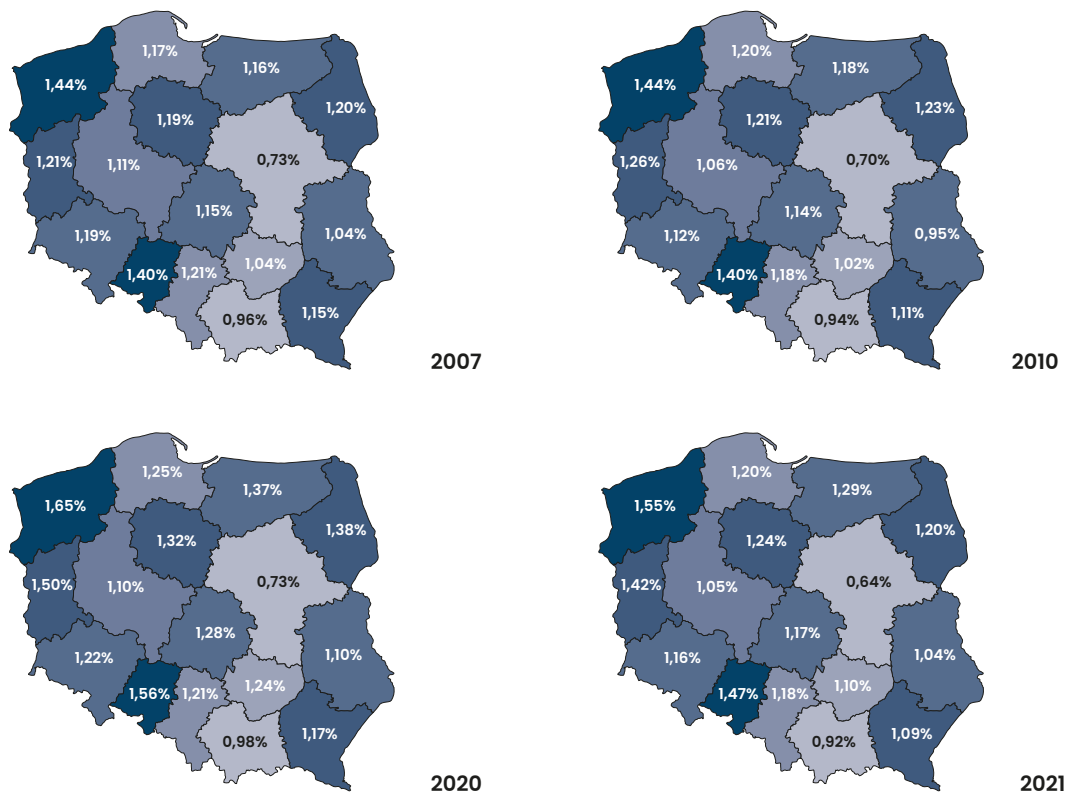
⁷³ Podział gmin przedstawiony w Tabeli 3.3. został dokonany z uwzględnieniem równomiernego rozłożenia danych o gęstości zaludnienia. Za granice przedziałów przyjęto zaokrąglone wartości dla kwartyła pierwszego, mediany oraz kwartyła trzeciego dla danych z lat 2020-2021.

3.6. Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości a wartość PKB

Analiza znaczenia wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do wartości PKB (**zob. Rysunek 3.5.**) danego województwa wskazuje, że występują dość stałe zależności pomiędzy stosunkiem dochodów z podatku od nieruchomości i wielkością PKB między poszczególnymi województwami: najniższe w województwie mazowieckim i małopolskim, a najwyższe w województwie zachodniopomorskim i opolskim. W 2020 i 2021 roku jedną z wyższych wartości wskaźnika ustalono również dla województwa lubuskiego (odpowiednio 1,50 oraz 1,42%).

Rysunek 3.5.

Dochody z podatku od nieruchomości gmin jako procent PKB w wybranych latach 2007–2021 w podziale na województwa.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> [31.10.2022].

3.7.

Polityka podatkowa gmin w zakresie podatku od nieruchomości

Lokalna polityka podatkowa wiąże się z koniecznością ustalenia przez władze lokalne zhierarchizowanych celów, metod i instrumentów ich realizacji⁷⁴. Jej głównym zadaniem jest umożliwienie zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie korzystania z dóbr i usług publicznych oraz zapewnienie stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym. Lokalna polityka podatkowa jest również jednym z czynników determinujących wydajność fiskalną podatków lokalnych. Wyznacznikiem swobody i kreowania własnej polityki jest w tym zakresie ich władztwo podatkowe (**zob. Tab. 3.4**)⁷⁵.

Tabela 3.4.
Zakres władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości.

RODZAJ UPRAWNIENIA	CHARAKTERYSTYKA
Kształtowanie obciążeń podatkowych w ramach umocowania ustawowego	Uprawnienia do modelowania niektórych elementów konstrukcji, np. obniżanie i różnicowanie stawek podatkowych, rozszerzanie katalogu zwolnień przedmiotowych
Pobór podatku od nieruchomości (realizacja wpływów z podatku)	Uprawnienia w zakresie m.in. poboru, weryfikacji, kontroli i egzekucji podatku oraz rejestracji podatników
Dysponowanie podatkiem od nieruchomości	Planowanie podatkowe oraz zarządzanie środkami pochodzącymi z podatków

Źródło: opracowanie własne.

⁷⁴ P. Felis, L. Patrzalek, A. Bem, M. Bernardelli, E. Malinowska-Misiąg, J. Olejniczak, M. Kowalska, *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*, SGH, Warszawa 2022.

⁷⁵ J. Śmiechowicz, op. cit.

3.8. Skala wykorzystania narzędzi władztwa podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości

Zastosowane przez gminy narzędzia największy wpływ wywarły na dochody z podatku od nieruchomości w gminach wiejskich (średnio 28-procentowa relacja aktywności polityki podatkowej) i miejsko-wiejskich (średnio 23-procentowa relacja aktywności polityki podatkowej). Dla miast na prawach powiatu rzeczona relacja wyniosła ok. 7%, a dla gmin miejskich ok. 16%. W dużych miastach, dysponujących okazałą bazą podatkową (mieszkaniową, handlową, przemysłową) skutki decyzji polityki podatkowej miały zatem zdecydowanie mniejsze znaczenie niż w pozostałych gminach, zwłaszcza wiejskich – relacja skutków polityki podatkowej do dochodów z podatku od nieruchomości była trzykrotnie niższa. We wszystkich rodzajach gmin widoczna jest dysproporcja pomiędzy fiskalnymi skutkami zastosowania instrumentów władztwa podatkowego w stosunku do osób prawnych i fizycznych. Rozpiętość tej relacji jest największa w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a najmniejsza w przypadku miast na prawach powiatu.

Tabela 3.5.

Wykorzystanie narzędzi władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości w gminach w wybranych latach 2007-2021 w podziale na rodzaje jednostek oraz kategorii podatnika (jako % dochodów z podatku od nieruchomości).

JEDNOSTKA	ROK	KATEGORIA PODATNIKA		
		OGÓŁEM	OSOBY FIZYCZNE	OSOBY PRAWNE
Miasta na prawach powiatu	2007	10,50	14,45	9,82
	2010	8,87	11,98	8,27
	2015	7,10	9,74	6,54
	2020	4,95	7,43	4,45
	2021	4,78	7,20	4,26
Gminy miejskie	2007	20,00	28,07	17,53
	2010	20,25	25,05	18,67
	2015	16,33	22,17	14,28
	2020	12,13	16,54	10,57
	2021	12,77	17,57	11,00
Gminy miejsko-wiejskie	2007	26,62	44,59	20,86
	2010	30,18	40,52	26,58
	2015	26,12	35,98	22,55
	2020	18,13	28,33	14,31
	2021	18,12	28,16	14,26

Gminy wiejskie	2007	28,99	54,83	20,40
	2010	31,33	50,57	24,11
	2015	32,13	45,48	26,79
	2020	22,48	36,73	16,37
	2021	22,56	36,73	16,29
OGÓŁEM	2007	19,49	35,20	15,45
	2010	20,16	31,78	16,88
	2015	18,36	28,31	15,33
	2020	13,14	23,01	10,07
	2021	13,18	22,93	10,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].

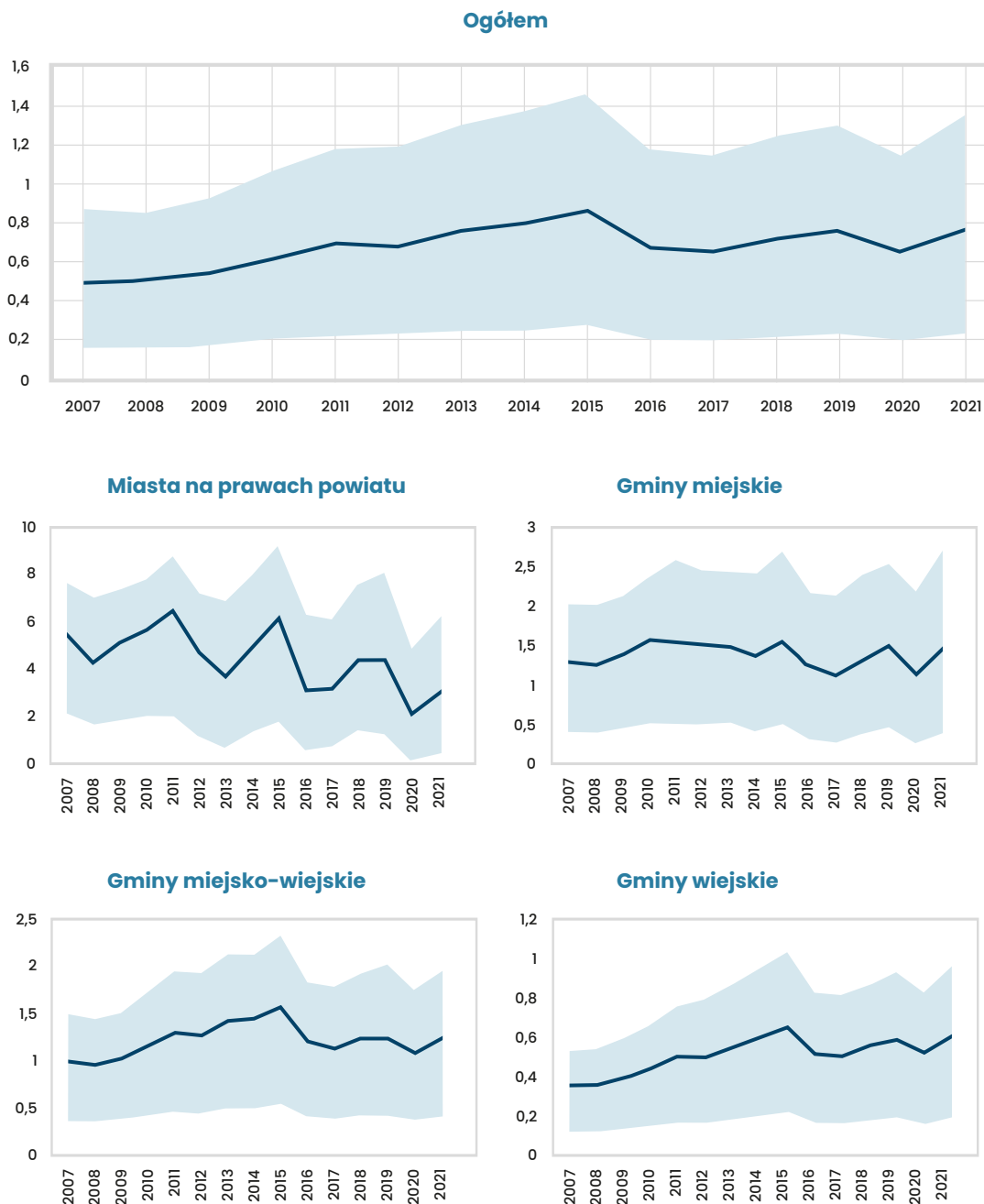
3.9.

Władztwo podatkowe gmin w podziale na rodzaj jednostki

Na **Rysunku 3.6.** zaprezentowano kwoty utraconych dochodów w wyniku obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości przypadające na gminę i poszczególne rodzaje z uwzględnieniem mediany i granic przedziałów międzykwartylowych. W zacieniowanym obszarze pomiędzy pierwszym a trzecim kwartylem mieści się 50% gmin. Mediana (linia ciągła) natomiast wskazuje poziom będący odzwierciedleniem utraconych dochodów przez gminy, poniżej i powyżej którego plasuje się połowa rozpatrywanych gmin. Mediana dość równo rozdziela zacieniowany obszar, co należy interpretować w kategoriach dość równomiernego pośród gmin rozłożenia obniżek górnych stawek podatkowych i związanej z nim utraty w dochodach. Najbardziej wyróżnia się trend zmiany mediany w przypadku miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich – charakterystyczna niestabilność mediany. W przypadku pozostałych jednostek gminnych w początkowym okresie widać wyraźny trend wzrostowy, później trend spadkowy i w końcowym okresie ponownie nieznaczny trend wzrostowy.

Rysunek 3.6.

Wartość utraconych dochodów w wyniku obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości w latach 2007-2021 przypadająca na gminę (mln zł) z zaznaczoną medianą oraz granicami przedziału międzykwartylowego (Q1-Q3).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].

3.10.

Władztwo podatkowe gmin w podziale na województwo

Pogłębiona analiza stosowanych preferencji w zakresie obniżenia stawki maksymalnej (**zob. Tab. 3.6.**) wskazuje, że średnia kwota ubytków z tego tytułu spadła między rokiem 2010 a 2020. Uwzględniając przedział pełny, średnie zmniejszenie dochodów z uwagi na niestosowanie stawek maksymalnych wyniosło prawie 782 tys. zł na gminę w 2010 roku i ponad 445 tys. zł w 2020 roku⁷⁶. Odrzucając wartości gmin spoza przedziału międzykwartylowego (Q1-Q3)⁷⁷ kwoty te w 2020 roku są jeszcze wyższe i wynoszą ponad 490 tys. zł na gminę.

Tabela 3.6.

Średnia kwota obniżenia stawki maksymalnej w podatku od nieruchomości przypadająca na jednostkę w podziale na województwa w 2010 i 2020 roku (w tys. zł).

WOJEWÓDZTWO	Średnie obniżenie stawki maksymalnej (w przedziale pełnym)		Średnie obniżenie stawki maksymalnej (w przedziale międzykwartylowym)	
	2010	2020	2010	2020
dolnośląskie	569,59	295,58	285,18	125,47
kujawsko-pomorskie	694,00	471,52	652,57	484,50
lubelskie	508,54	233,07	508,58	279,77
lubuskie	1080,51	641,43	701,72	460,49
łódzkie	846,13	351,25	941,19	491,24
małopolskie	1003,45	488,76	1207,45	792,08
mazowieckie	633,87	348,64	902,91	522,45
opolskie	1103,50	843,98	1062,56	601,38
podkarpackie	782,63	523,98	1025,13	700,32
podlaskie	541,40	345,89	506,74	217,48
pomorskie	707,52	499,29	658,23	435,06
śląskie	1023,10	635,84	1126,68	696,63
świętokrzyskie	676,62	340,19	838,34	505,35
warmińsko-mazurskie	810,24	530,70	865,98	588,60
wielkopolskie	899,83	571,54	1045,50	664,63
zachodniopomorskie	1061,43	499,22	582,26	329,73
OGÓŁEM	781,90	445,84	821,28	490,74

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].

⁷⁶ Przez przedział pełny należy rozumieć wartości dla wszystkich gmin (od wartości minimalnej do maksymalnej).

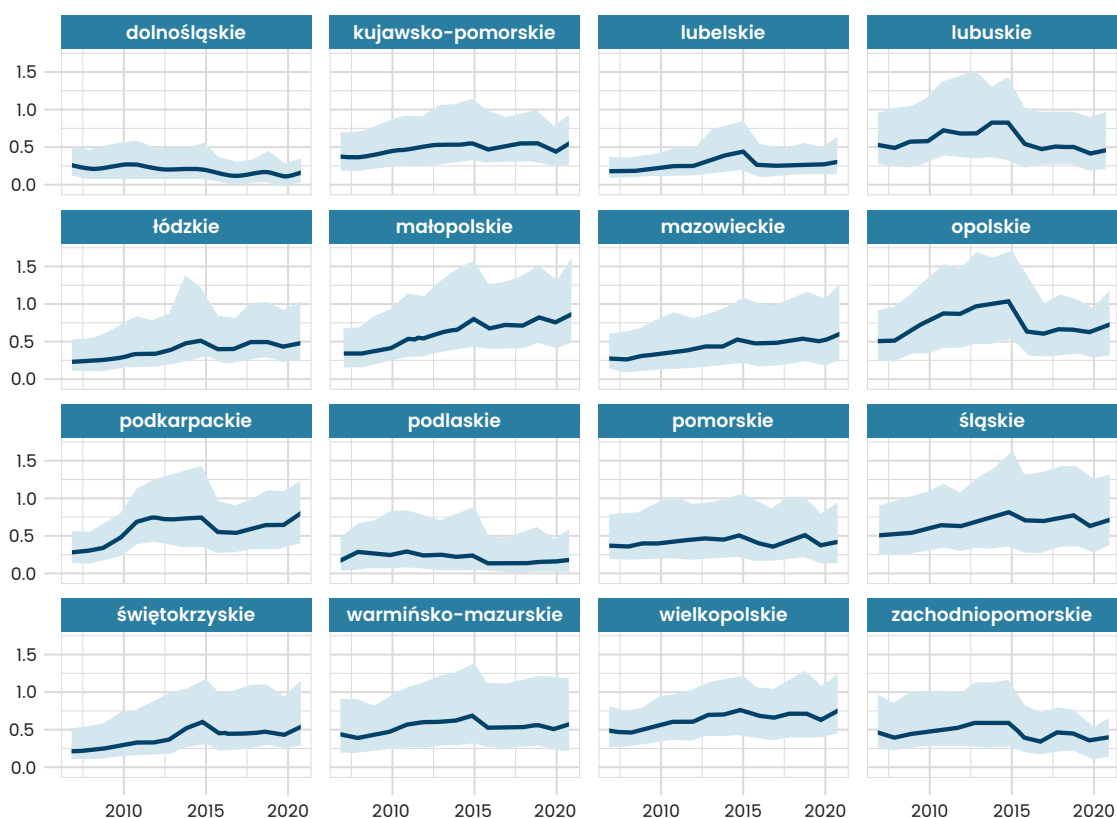
⁷⁷ Przez przedział międzykwartylowy należy rozumieć wartości dla gmin, których ubytki dochodów w podatku od nieruchomości z tytułu stosowania preferencji mieściły się w środkowych 50% wszystkich wartości (odrzucono wartości poniżej 25% i wartości ponad 75% jakie występowały w danych).

Analiza obniżek stawek maksymalnych po województwach wskazuje na rozpiętość stosowanej preferencji w danym województwie (**zob. Rysunek 3.7.**). W przedziale pomiędzy pierwszym i trzecim kwartylem zawiera się 50% wartości. Oznacza to, że województwa, w których te przedziały są większe, charakteryzuje większa rozpiętość kwot obniżenia górnych stawek podatkowych. Mediana dzieli kwoty pochodzące z gmin w danym województwie na połowy. W większości województw przedział od pierwszego kwartyla do mediany jest mniejszy niż od mediany do trzeciego kwartyla. Kwoty obniżek w jednej czwartej gmin są dość zbliżone i oscylują koło 0,5 mln zł. Kwoty obniżek dla kolejnych 25% gmin (powyżej mediany) są znacznie bardziej zróżnicowane i w zależności od województwa oraz od roku wahają się od ok. 0,5 mln zł do ponad 1,5 mln zł. Najbardziej płaski przedział występuje w województwie dolnośląskim, a najbardziej rozbudowany dotyczy województw: lubuskiego, śląskiego, opolskiego, małopolskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

W wielu województwach jest szczególnie widoczne spłaszczenie przedziału w roku 2015 (np. województwo opolskie lub lubelskie), albo rosnąca dolna wartość przedziału międzykwartylowego w badanym okresie (np. w przypadku gmin województwa mazowieckiego). Odmienne tendencje są widoczne dla gmin województwa dolnośląskiego oraz zachodniopomorskiego, w których ustalona wartość mediany oraz dolnej granicy przedziału międzykwartylowego obniża się w kolejnych latach.

Rysunek 3.7.

Kwota obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości z zaznaczoną medianą i przedziałem międzykwartylowym w latach 2007–2021 w podziale na województwa (w zł).



4.

Koncepcje przekształceń podatku od nieruchomości

4.1.

Propozycje wyeliminowania mankamentów obowiązujących regulacji

4.1.1.

Wprowadzenie

W tej części Raportu główny nacisk położony jest na wskazanie mankamentów aktualnych przepisów dotyczących opodatkowania gruntów, budynków i budowli. Identyfikacja tych mankamentów pozwala na zaproponowanie potencjalnych sposobów ich rozwiązania, a przez to udoskonalenie obowiązujących przepisów. Można je w większości wprowadzić poprzez nowelizację obowiązujących regulacji bądź też w drodze uchwalenia nowych ustaw, ale bazujących na dotychczasowym stanie prawnym. Są to postulaty w większości od dawna zgłaszane w literaturze przedmiotu, ale nadal aktualne⁷⁸. Ich wprowadzenie w życie wymaga przede wszystkim aktualizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.), ustawy o podatku rolnym⁷⁹ i ustawy o podatku leśnym⁸⁰. Współistnienie tych trzech świadczeń przy opodatkowaniu gruntów rodzi

78 Zob. np. L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Białystok 2013.

79 Dz.U. z 2020 r. poz. 333. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000333> [15.11.2022].

80 Dz.U. z 2019 r. poz. 888. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000888> [15.11.2022].

bardzo dużo problemów w teorii i praktyce. Problemy te można zminimalizować poprzez uregulowanie w ustawie opodatkowania wszystkich gruntów i lasów. To rozwiązanie uprościłoby system opodatkowania nieruchomości, który byłby uregulowany w jednej ustawie zatytułowanej np. ustawa o podatku od gruntów, budynków i budowli. W dalszym ciągu należałoby zachować specyfikę opodatkowania użytków rolnych i lasów, w ramach jednak jednego podatku.

Obecnie system opodatkowania nieruchomości nie posiada części ogólnej, gdzie byłyby zawarte regulacje wspólne dla tych trzech podatków. Brak takiej części widać wyraźnie m.in. w rozdziale 2a u.p.o.l., gdzie z powodu braku właściwego miejsca uregulowana jest ewidencja nieruchomości na potrzeby nie tylko podatku od nieruchomości, ale także podatku rolnego i podatku leśnego. W przepisach regulujących podatek od nieruchomości (u.p.o.l.) zamieszczone są unormowania dotyczące innych podatków, co kłóci się z zasadami techniki prawodawczej⁸¹. Podobnie jest ze sprawozdawczością tam unormowaną (art. 7b), która dotyczy również tych trzech podatków. Dodatkowo brak jednolitej terminologii stosowanej w ustawach regulujących te świadczenia prowadzi do sporów co do ich zakresu przedmiotowego. Problemy te można usunąć jedynie w drodze objęcia jedną ustawą tych trzech świadczeń. Umożliwiłoby to także – kolejny trudny problem – „spłaszczenie” dużych różnic w wysokości obciążenia tymi podatkami. Konieczne jest zwiększenie kwot podatków obciążających użytki rolne i lasy.

4.1.2.

Mankamenty obowiązujących regulacji dotyczących podatnika podatku od nieruchomości oraz propozycje ich wyeliminowania

Generalnie rzecz ujmując, ustawowe uregulowanie zakresu podmiotowego podatku od nieruchomości nie budzi większych zastrzeżeń. Można jednak wskazać na potrzebę wprowadzenia kilku rozwiązań doprecyzowujących te przepisy. Ich wprowadzenie – co należy podkreślić – nie wymaga zasadniczej przebudowy art. 3 u.p.o.l.

Przechodząc do wskazania problemów praktycznych związanych ze sposobem określenia podatnika podatku od nieruchomości należałoby wyjść od potrzeby sprecyzowania zasad płacenia podatku przez trwałego zarządcę (art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.). Już od wielu lat trwa spór dotyczący tego, czy trwały zarządca jest podatnikiem i czy umowy z nim zawarte przenoszą posiadanie na inne podmioty, przez co stają się podatnikami⁸². Chcąc wyeliminować wątpliwości z tym związane należałoby w art. 3 ust. 1 pkt 4 obowiązującej ustawy wskazać, że podatnikiem, obok posiadacza, jest trwały zarządca nieruchomości.

Sprecyzowania wymaga kwestia obowiązku podatkowego w sytuacji, gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest jedynie współwłaścicielem przedmiotu opodatkowania i jest on przekazany w posiadanie. W takiej sytuacji podatnikiem powinien być posiadacz. Wymaga to zmiany art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. poprzez wyraźne zaznaczenie, że obowiązek podatkowy przechodzi na posiadacza również wówczas, gdy przedmiot podatku jest we współwłasności.

Korekty wymaga też (art. 3 ust. 1 u.p.o.l.), gdzie mowa jest o spółkach nieposiadających osobowości prawnej jako podatnikach. Wśród podatników podatku od nieruchomości (ale identyczne zasady obowiązują na gruncie podatku rolnego i leśnego), wymienia się jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej. Niektóre z tych jednostek, np. spółka cywilna, nie mogą być jednak właścicielem czy też posiadaczem nieruchomości, a przez to podatnikiem

81 Zob. § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej. Dz.U. z 2016 r. poz. 283. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU2016000283> [15.11.2022].

82 Szerzej – L. Etel, *Podatek od budynków, budowli i gruntów*, Taxpress, Warszawa 2022, s. 190 i n.

podatku od nieruchomości. Problem ten powinien być rozwiązany poprzez wyraźne wskazanie, że spółki te są podatnikami jedynie wówczas, gdy są właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Nie znajduje dostatecznego uzasadnienia wyłączenie z obowiązku płacenia podatku od nieruchomości posiadaczy zależnych na podstawie tytułu prawnego (zwykle umowy) lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.). Jest to o tyle zastanawiające rozwiązanie, że wyłączenie to nie dotyczy posiadaczy takich lokali bez tytułu prawnego. Zdaniem autorów powinni oni – tak jak inni posiadacze (osoby prawne czy też jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej) płacić podatek.

W praktyce dużo problemów powstaje przy opodatkowaniu współwłaścicieli (art. 3 ust. 4 u.p.o.l.). Współwłaściciele (współposiadacze) powinni być opodatkowani alternatywnie: albo solidarnie, albo zgodnie z ich udziałami w nieruchomości, o czym decydowałby organ podatkowy.

Należy rozważyć łączne opodatkowanie małżonków od ich nieruchomości stanowiących współwłasność małżeńską. Wprowadzić należałoby zasadę, że decyzję wystawia się i doręcza na któregokolwiek z małżonków.

4.1.3.

Mankamenty obowiązujących przepisów regulujących przedmiot podatku i propozycje ich wyeliminowania

Wiele zastrzeżeń budzi również ustawowy sposób określenia przedmiotu podatku. W odróżnieniu od zakresu podmiotowego, konieczne są tutaj poważne zmiany obowiązujących regulacji, a zwłaszcza w art. 2 u.p.o.l.

W sposób precyzyjny powinien być określony przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, gdyż to nie jest podatek od nieruchomości, a podatek od budynków, budowli i gruntów. Należy usunąć z ustawy mylące pojęcia: „nieruchomość” i „obiekt budowlany”. Powinny być one zastąpione zwrotem – „przedmiot opodatkowania”, którym są wskazane wyżej budynki, budowle i grunty, bez względu na to, czy stanowią nieruchomość w rozumieniu cywilistycznym.

Należy wyjść od zlikwidowania w słowniczku do ustawy (art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2) definicji budynku i budowli, gdyż skutki już prawie 20-letniego okresu obowiązywania tych definicji oceniane są negatywnie. Wydaje się, że problemy z tym związane w znacznej mierze przestałyby istnieć, gdybyśmy mieli prawidłowo funkcjonującą ewidencję gruntów i budynków, poszerzoną o budowle podlegające opodatkowaniu. Przedmiotem podatku powinny być grunty, budynki i budowle objęte tą ewidencją. Dodatkowo definicje budynków i budowli powinny być powiązane – na wzór podatku od towarów i usług – z klasyfikacjami statystycznymi (Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych – PKOB lub Klasyfikacja Środków Trwałych – KŚT).

W u.p.o.l powinien znaleźć się przepis, z którego wynikałby wiążący charakter danych z ewidencji gruntów i budynków przy klasyfikowaniu budynków i budowli na potrzeby opodatkowania. W przypadku braku tych obiektów w ewidencji ich klasyfikacja odbywałby się na podstawie wskazanych wyżej definicji budynku i budowli opartej o symbol z PKOB lub KŚT.

W związku z permanentnymi opóźnieniami w aktualizacji oznaczenia gruntów w ewidencji gruntów i budynków należy przedmiotem podatku od nieruchomości objąć użytki rolne położone na terenie miast (art. 2 ust 2 u.p.o.l.). Należy zakładać, że użytki rolne położone w granicach miast tracą charakter rolny i w związku z tym powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Taki sam warunek powinien zostać wprowadzony w odniesieniu do gruntów oznaczonych jako "Ls" – w przypadku braku lasu oraz do nieużytków i użytków ekologicznych, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych itp.

4.1.4.

Mankamenty obowiązujących przepisów regulujących podstawę opodatkowania i propozycje ich wyeliminowania

Największym mankamentem obowiązującej konstrukcji podatku od nieruchomości jest niewątpliwie podstawa opodatkowania.

Na szczególną uwagę zasługują postulaty zastąpienia – w przypadku przedsiębiorców – powierzchni, która stanowi obecnie podstawę opodatkowania budynków ich wartością przyjętą na potrzeby amortyzacji podatkowej, gdyż w ich przypadku wartość ta jest obligatoryjnie ustalana. Ponadto, wartość ta – podobnie jak wartość budowli – jest wykazywana w ewidencji środków trwałych prowadzonej na potrzeby amortyzacji.

Zasadne są również postulaty przyjęcia wartości rynkowej gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jeżeli organy podatkowe na potrzeby np. podatku VAT, podatku dochodowego albo podatku od czynności cywilnoprawnych są w stanie bardzo precyzyjnie ustalić cenę 1 m² działki położonej na danym obszarze, to nie miałyby również kłopotów z weryfikowaniem wartości rynkowej gruntów deklarowanych do opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Doświadczając obowiązujące regulacje należałoby jednoznacznie określić zasady opodatkowania części budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W praktyce jest dużo kłopotów z ustaleniem podstawy opodatkowania np. placu, który jedynie w części jest zajęty na prowadzenie działalności, a w części służy celom mieszkalnym. Obecne regulacje nie wskazują jak w takiej sytuacji ustalić wartość części placu na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości⁸³. Można przyjąć, proponowane niekiedy w orzecznictwie, procentowe ustalenie części budowli (a przez to jej wartości) zajętej na działalność gospodarczą⁸⁴.

4.1.5.

Mankamenty dotyczące obowiązujących przepisów regulujących stawki podatkowe i propozycje ich eliminacji

Już obecna konstrukcja stawek podatkowych i podstawy opodatkowania umożliwia często postulowane wprowadzenie przeliczników powierzchni uzależnionych od lokalizacji budynków i gruntów. Nie może to jednakże doprowadzić do przekroczenia stawek maksymalnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości. Trudniejsze byłoby wprowadzenie obowiązku strefowania na potrzeby ustalenia wysokości stawek (najwyższe stawki w odniesieniu do budynków, lokali i gruntów mających najbardziej atrakcyjne położenie). Wprowadzenie tego mechanizmu wymagałoby podniesienia górnych granic stawek podatkowych określonych ustawowo, co mogłoby nie uzyskać akceptacji społecznej.

Na uwagę zasługuje postulat wprowadzenia stawek minimalnych, co uchroniłoby niektóre gminy przed negatywnymi skutkami nieformalnego „wymuszania” zniżania stawek podatkowych. Z drugiej strony stawki minimalne ograniczałyby zakres władztwa podatkowego rad gmin w tym zakresie.

83 Ibidem.

84 Zob. np. uchwała NSA z 4.06.2001 r. (FPK 5/01), gdzie sąd stwierdził, że istnieje możliwość określenia wartości części budowli jako „ułamka lub procentu jej wartości”.

Nie wydaje się potrzebne dalsze utrzymywanie niższych stawek maksymalnych dla budynków zajętych na obrót materiałem siewnym oraz związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Powodują one, że z obniżonej stawki dla budynków korzystają obecnie np. dochodowe prywatne kliniki i sanatoria.

4.1.6.

Mankamenty dotyczące obowiązujących przepisów regulujących zwolnienia i propozycje ich eliminacji

Koniecznością jest inwentaryzacja i uporządkowanie katalogu zwolnień od podatku i sposobu jego kształtowania (art. 7 u.p.o.l.). Nie udało się zrealizować pomysłu zamieszczenia w niej wszystkich zwolnień i wyłączeń od podatku. Z różnych powodów poza art. 7 u.p.o.l. pozostały zwolnienia nieruchomości kościołów i związków wyznaniowych, oraz nieruchomości położonych w specjalnych strefach ekonomicznych oraz przeznaczonych na budowę dróg.

Należy postulować, aby wprowadzenie nowych zwolnień i wyłączeń ustawowych w podatkach i opłatach lokalnych było możliwe jedynie wraz z rekompensatą utraconych przez gminy dochodów. Chodzi tu zarówno o zwolnienia wprowadzane w drodze zmian ustaw podatkowych, jak również zmiany innych ustaw niepodatkowych, które prowadzą do tego, że następuje spadek wpływów z podatków lokalnych.

Z przepisów upoważniających radę gminy do wprowadzania zwolnień podatkowych powinno wyeliminować się pojęcie „zwolnień przedmiotowych”. W zupełności zabezpiecza interes podatników wynikający z Konstytucji RP zakaz wprowadzania w innej formie niż ustawa zwolnień przedmiotowych. Zwolnienia przedmiotowe w czystej postaci są trudne do poprawnego zredagowania, co prowadzi do posługiwania się w uchwałach „dziwolągami” językowymi⁸⁵.

W większym zakresie powinny być wykorzystywane przez ustawodawcę konstrukcje zwolnień zakładających współdecydowanie organów gmin w ich przyznawaniu. Jako przykład można wskazać zwolnienia występujące w ustawie o podatku rolnym, które są przyznawane w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta)⁸⁶.

Rozwiązaniem zwiększającym rolę rad gmin w kreowaniu własnej polityki podatkowej byłoby przyznanie im kompetencji wprowadzania zwolnień podatkowych uregulowanych w ustawie poprzez podjęcie stosownej uchwały (art. 7 ust. 3 u.p.o.l.). To rada gminy decydowałaby, które ze zwolnień ustawowych – z uwagi na specyfikę gminy – powinny być stosowane.

W art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.o.l. uregulowane tam zwolnienie powinno objąć nie tylko grunty i budynki, ale również budowle, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wyeliminowania wymaga archaiczne zwolnienie opisane w art. 7 ust. 1 pkt 11 u.p.o.l., które obejmuje działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Nie jest także dostatecznie uzasadnione utrzymywanie, w dalszym ciągu, tak szerokiego zwolnienia gruntów położonych na terenie rodzinnego ogrodu działkowego. Są to niekiedy bardzo wartościowe grunty położone w granicach administracyjnych miast. Ich użytkowanie powinno łączyć się z obowiązkiem płacenia podatku.

85 Zamiast sformułowania: "rada gminy nie może np. zwolnić budynków ochotniczych straży pożarnych", co stanowiłoby zwolnienie podmiotowe, używa się określenia: "zwolnienie budynków wykorzystywanych w celach przeciwpożarowych", co jest zwolnieniem przedmiotowym.

86 Zob. np. art. 13 ustawy o podatku rolnym.

4.1.7.

Mankamenty dotyczące obowiązujących przepisów regulujących tryb i warunki płatności podatku od nieruchomości i propozycje ich eliminacji

Należałoby poszerzyć zasadę, zgodnie z którą organ podatkowy może zaniechać poboru podatku w sytuacji, gdy jego kwota nie przekracza kosztów doręczenia decyzji wymiarowej. Obecnie, po zaokrągleniu, to jest 10 zł⁸⁷. Jest to kwota stanowczo za niska. Powinna ona oscylować w granicach 30 zł.

W zakresie trybu i warunków płatności podatku od nieruchomości należy postulować, aby podatek samodzielnie wyliczali wszyscy przedsiębiorcy (w tym i osoby fizyczne) w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców oraz zarejestrowani podatnicy podatku od towarów i usług.

Należałoby również upoważnić organ podatkowy do ustalania rat w decyzji wymiarowej, co wymaga zmiany art. 6 ust. 7 u.p.o.l., gdzie nie ma podstawy prawnej do takiego działania. Jednocześnie wysokość rat (tzw. wynikowa) powszechnie jest ustalana w decyzjach wymiarowych.

Powinien ulec doprecyzowaniu okres stosowania tzw. wakacji podatkowych, uregulowanych w art. 6 ust. 2 u.p.o.l.. W związku z tym należy zapisać, że korzysta z nich jedynie podatnik, który wybudował budynek, budowle, a nie podatnik, który kupił istniejący już obiekt w trakcie roku. Obecnie bowiem z tej preferencji korzystają osoby, które nabywają nieruchomości, co kłóci się z jej celem.

Należy postulować wykreślenie art. 7a u.p.o.l. regulującego prowadzenie ewidencji podatkowej nieruchomości dla potrzeb podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego.

4.2.

Przegląd pozostałych koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości

4.2.1.

Propozycja innych wysokości kwotowych stawek podatkowych oraz innego mechanizmu ustalania stawek w kolejnych latach

Obecnie w podatku od nieruchomości, w zależności od charakteru podstawy opodatkowania, wyróżnia się stawki podatkowe: kwotowe oraz procentowe. W odniesieniu do gruntów i budynków jest to określona kwota za 1 m² powierzchni, natomiast w odniesieniu do budowli 2% wartości przedmiotu opodatkowania. Przyjęte przez ustawodawcę i ujęte w art. 5 ust. 1 u.p.o.l. stawki kwotowe zmieniane są wyłącznie w wyniku corocznej waloryzacji.

87 Art. 6 ust. 8a u.p.o.l.

Ustalenie wysokości stawek należy do kompetencji rady gminy, przy czym swoboda na tym polu jest ograniczona poprzez ustawowe wskazanie przedziałów (górną granicę), w jakich stawki mogą zostać przyjęte. Stawki kwotowe są zróżnicowane w zależności od celu, jakemu służy nieruchomość.

Wysokość stawek kwotowych, w przyjętym systemie wielostawkowym, jest determinowana przez rodzaj przedmiotu opodatkowania (grunty, budynki) oraz jego przeznaczenie (niewykorzystywane w działalności gospodarczej, wykorzystywane w działalności gospodarczej czy wykorzystywane w preferowanej przez ustawodawcę działalności gospodarczej). Charakterystyczna jest duża dysproporcja w ciężarze podatkowym dla poszczególnych rodzajów nieruchomości. Maksymalne stawki dla nieruchomości mieszkalnych są średnio blisko 29-krotnie (budynki) oraz 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

System opodatkowania nieruchomości charakteryzuje się zatem zdecydowanie preferencyjnym obciążeniem nieruchomości mieszkalnych – stawki przewidziane dla tej kategorii nieruchomości są zupełnie symboliczne. Nierzadko koszty wymiaru i poboru podatków, zwłaszcza w przypadku niedużych nieruchomości, są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do samego podatku. Także opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszone przez gospodarstwa domowe są zdecydowanie wyższe od kwoty podatku pobieranego od powierzchni nieruchomości mieszkaniowej. Wydaje się, że tak wyraźne uprzywilejowanie podatników – posiadaczy nieruchomości mieszkaniowych jest także trudne do zaakceptowania, powoduje bowiem zmniejszenie poczucia społecznej sprawiedliwości. Natomiast w przypadku działalności gospodarczej, dla budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń przewidziano preferencyjne stawki, (nieco ponad 20% stawki maksymalnej, przewidzianej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej). Podobne rozwiązanie zastosowano dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (ok. 47% stawki maksymalnej, przewidzianej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej).

Reasumując, niezbędne jest przejrzenie stawek podatkowych dla zaprezentowanych kategorii podatkowych i rozważenie skorygowania ich wartości⁸⁸. Dzięki temu podatek od nieruchomości w ujęciu powierzchniowym będzie bardziej wydajnym źródłem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Właściwie skonstruowany system opodatkowania nieruchomości może przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców oraz sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi gmin⁸⁹. Odpowiednie środki uzyskane z podatku od nieruchomości wydawane efektywnie, pośrednio przecież wracają do podatników w postaci usług lokalnych. Nie pozostaje to bez znaczenia także w kwestii sprawiedliwości podatku od nieruchomości w odbiorze społecznym.

Biorąc pod uwagę długookresową perspektywę, możliwe jest rozpoczęcie dyskusji nad co najmniej kilkoma propozycjami kierunków zmian.

Jako wariant podstawowy (**Wariant 1** najmniej ingerujący w koncepcję i konstrukcję istniejącego obecnie rozwiązania) można wskazać powiązanie wysokości stawek dla budynków mieszkalnych z wysokością stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Proponowane korekty mogłyby dotyczyć: po pierwsze podwyższenia stawek dla nieruchomości mieszkalnych (budynków) np. do wysokości maksymalnie 50% poziomu stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Prowadziłoby to do zwiększenia wydajności tego podatku i przyczyniłoby się do zwiększenia finansowania lokalnych usług publicznych,

88 Koncepcję taką przedstawił również E. Gołembiewski, Burmistrz Kowala, Wiceprezes Unii Miasteczek Polskich, Członek Zespołu ds. Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podczas prezentacji *Podatki i opłaty lokalne – czy konieczne są zmiany systemowe*, Forum Miasteczek Polskich, Warszawa, 22 września 2022 r.

89 M. Głuszak, B. Marona, op. cit., s. 58.

które są istotne dla mieszkańców. Z kolei korzyści płynące z usług lokalnych są kapitalizowane z reguły w wartości nieruchomości. Po drugie – zrównania poziomu stawek dla gruntów pozostałych (mieszaniowych) ze stawkami dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Po trzecie – pozostawienia bez zmian bądź obniżenia stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (praktyka pokazuje, że stawki te są w zasadzie akceptowane przez podatników, stąd ich obniżanie nie jest niezbędne). W efekcie zmniejszona powinna być dysproporcja w ciężarze podatkowym między obiema kategoriami nieruchomości. Podatek od nieruchomości nałożony na przedsiębiorcę bowiem, to podatek od czynników produkcji, prowadzący do zakłóceń mechanizmu rynkowego. Ostatnim kierunkiem zmian mogłoby być opodatkowanie działek rolnych w miastach w wysokości stawki przewidzianej dla gruntów pozostałych. Można rozważyć również rozszerzenie tej koncepcji i uwzględnienie w niej gruntów sklasyfikowanych jako lasy, a także nieużytków, użytków ekologicznych i gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, które obecnie są zwolnione z podatku od nieruchomości, chyba, że zajęte są na prowadzenie działalności gospodarczej. Zazwyczaj użytki rolne położone w granicach miast tracą charakter rolny, co z tym idzie powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Przyczyni się to do realizacji postulatu sprawiedliwości podatkowej w podatku od nieruchomości, poprzez jednakowe podatkowo traktowanie poszczególnych gruntów.

Zdecydowanie dalej idącym rozwiązaniem (**Wariant 2**, ekspansywny) mogłoby być wprowadzenie przez ustawodawcę (zamiast dotychczasowych stawek maksymalnych) stawek referencyjnych, z możliwością ich autonomicznego podwyższania lub obniżania przez gminy. W przypadku braku aktywności gminy, obowiązywałyby stawki referencyjne. Otwarta pozostawałaby kwestia powiązania aktywności gmin w zakresie polityki podatkowej z systemem korekcyjno-wyrównawczym. Kluczowa jest także wysokość stawek referencyjnych względem dotychczasowych stawek maksymalnych. Możliwe jest także zróżnicowanie ustawowych stawek referencyjnych ze względu na różny poziom zamożności gmin i jej mieszkańców.

Innym możliwym do rozważenia kierunkiem zmian (**Wariant 3**, techniczny) jest zmiana zasad waloryzacji górnych stawek podatkowych. Proponowane korekty w szczególności mogłyby dotyczyć: po pierwsze przyjęcia innego niż inflacja makroekonomicznego wskaźnika do waloryzacji w kolejnych latach górnych stawek podatkowych (zmiany w wysokości minimalnego wynagrodzenia, przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, koniunktury w budownictwie, produktu krajowego brutto lub ceny 1 m² budynku mieszkalnego) lub po drugie: przyjęcia prognozowanych wartości inflacji, zgodnie ze wskazaniem w ustawie budżetowej.

Jako najdalej idące rozwiązanie, możliwe do rozważenia, jest zmiana wpływająca na zakres polityki podatkowej gmin (**Wariant 4**, radykalny). Proponowane tu korekty dotyczyłyby możliwości corocznego podejmowania przez rady gmin uchwał o zwiększeniu bądź zmniejszeniu stawek podatkowych w ustalonych granicach. Punktem wyjścia byłaby przyjęta przez ustawodawcę początkowa stawka referencyjna. W kolejnych latach gminy mogłyby ją podwyższać bądź obniżać, ale o ustalony procent, np. maksymalnie $\pm 25\%$ w stosunku do uchwalonych stawek z roku ubiegłego. Mechanizm ten dodatkowo musiałby uwzględniać również korektę inflacyjną. Koncepcja ta jest jednak na tle pozostałych nadmiernie skomplikowana. Podwyższanie stawek referencyjnych i jednoczesna ich waloryzacja o wskaźnik inflacji może prowadzić do zamieszania w małych gminach przy podejmowaniu uchwał w sprawie stawek. Już teraz mają one z tym problemy, zwłaszcza jeżeli próbują różnicować stawki. Należy zauważyć, że ten system może spowodować dużą liczbę błędów legislacyjnych.

4.2.2.

Koncepcja strefowania podatkowego

W przypadku podatku od nieruchomości, będącego opodatkowaniem majątku (który często nie generuje wpływów lub zysku) dostosowanie wielkości podatku do możliwości płatniczych podatnika nabiera istotnego znaczenia. Istniejące różnice w zamożności, poziomie dochodów czy też wielkości nadwyżki finansowej podatników w poszczególnych gminach, powiatach i województwach powodują, iż taka sama kwota uszczuplenia środków na skutek opodatkowania jest różnie odbierana przez podatników w różnych lokalizacjach.

W celu zapewnienia adekwatności wysokości podatku do specyfiki danego regionu, podregionu powiatu czy też gminy można rozważyć dwa podstawowe aspekty „strefowania” w ramach podatku od nieruchomości:

- 1) po pierwsze, odnoszący się do porównania z innymi gminami, a traktujący gminę jako wspomniany jednorodny podmiot;**
- 2) po drugie, odnoszący się do zróżnicowania wewnątrzgminnego, w szczególności związany ze zróżnicowaniem dostępności usług publicznych w obrębie gminy.**

Praktyka części państw wskazuje na możliwość zastosowania wielokryterialnej analizy porównawczej jednostek samorządu terytorialnego w celu wyodrębnienia relatywnie jednorodnych obszarów (regionów, podregionów, typów osiedli etc.) i przypisaniu im zróżnicowanych stawek podatkowych lub zasad ustalania podatku. Na przykład rozwiązanie oparte na analizie wielokryterialnej cech poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego determinujących różnicowanie końcowych obciążeń podatkowych zaproponowały między innymi Bułgaria i Rumunia. W przypadku Bułgarii zaimplementowana metoda bazuje na ustaleniu dla konkretnej jednostki wartości oceny punktowej jako sumy poszczególnych wskaźników opisujących jej specyfikę. Są nimi wskaźniki demograficzne, urbanizacyjne, infrastrukturalne, społeczno-ekonomiczne oraz terytorialne. Jednocześnie ze względu na istotne różnice w wielkości części jednostek (stolica, duże miasta), wyłączono je z kategoryzacji, nadając im uznaniowo kategorie. Podobnie postąpiono w przypadku najmniejszych jednostek (osiedli)⁹⁰.

Z kolei w Rumunii – do celów podatkowych wprowadzono kategoryzację miejscowości wydzielając odrębnie stolicę (poziom/ranga 0) oraz definiując pięć poziomów/rang, przy czym dla stolicy i największych miast kryteria opisowe są zbieżne. Podział ten wyróżnia miejscowości i gminy o charakterze miejskim, oraz miejscowości i gminy o charakterze wiejskim, a dla każdej z grup definiuje ilościowo i jakościowo cechy charakterystyczne dla danej kategorii miejscowości. Na przykład zaliczenie do terenów o charakterze miejskim wymaga spełnienia (łącznie) wielu kryteriów związanych w dużej mierze z zapewnieniem odpowiedniego poziomu dostępności usług publicznych, a nie ze statusem „miasta”.

Tak więc jedną z koncepcji zmian w systemie podatkowym możliwych do wykorzystania jest zastosowanie regionalizacji stref podatkowych. Jak wspomniano powyżej, w praktyce różnicowanie stawek podatkowych między gminami odbywa się głównie poprzez określenie szerokiego zestawu kryteriów i wskazanie różnic między podmiotami, przy czym część regulacji precyzyjnie wskazuje na cechy danego „poziomu”, a część bardzo swobodnie definiuje wymagania. Poniżej została przedstawiona koncepcja mająca na celu dostosowanie poziomu stawek podatkowych do potencjału dochodowego gmin oraz miast na prawach powiatu mierzonego średnim poziomem

90 Министерство на регионалното развитие и благоустройството <https://www.mrrb.bg/bg/kategorizaciya-na-administrativno-teritorialnite-i-teritorialnite-edinici/> [1.11.2022].

wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych (PDP) *per capita* dla gmin i miast na prawach powiatu w danym województwie w stosunku do wartości średniej tego wskaźnika dla wszystkich gmin w kraju z wyłączeniem miast na prawach powiatu, które stanowią odrębną grupę (podział na województwa oraz grupę miast na prawach powiatu dla celów kalkulacji).

Głównym założeniem byłoby tu określenie ustawowe jedynie stawki referencyjnej (punktu odniesienia) dla danego typu nieruchomości i umożliwienie gminom ustalenia stawek podatkowych z przedziału minimum – maksimum dla danej kategorii gminy, określonej na podstawie poziomu wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych *per capita* korygowanego wskaźnikiem wojewódzkim.

Określenie specyficznego dla danego województwa potencjału dochodowego gmin (ze względu na fakt, iż wskaźnik PDP *per capita* – czyli dla gmin G – jako jeden z niewielu odzwierciedla wspomniany potencjał podatkowy gmin i jest dostępny na poziomie gmin) pozwoliłoby na indywidualizację kształtowania bazowych (np. dla danego województwa, stanowiąc punkt odniesienia dla „widełek” min-max) stawek podatku od nieruchomości, umożliwiając w regionach „bogatszych” większe różnicowanie stawek na skutek wyższej „bazy”, wpływając m.in. na obniżenie poziomu „utraconych dochodów” na skutek zastosowania preferencji podatkowych (istotnych przy mechanizmie wyrównawczym) w regionach o niższym potencjale dochodowym, tworzenie szans rozwojowych na obszarach o niższych stawkach od średniej w regionie oraz między regionami, umożliwiając zwiększenie wydajności podatku w regionach/gminach o wyższym poziomie PDP.

Ogólne zasady określania wskaźnika:

- 1) w przypadku poszczególnych województw wartość średnia wskaźnika obliczana byłaby na rok t (rok, na który są ustalane stawki przez gminy) jako średnia arytmetyczna wskaźników PDP *per capita* dla gmin z danego województwa według danych z roku t-2, (tzw. wojewódzki wskaźnik strefowy);**
- 2) średni wskaźnik dla gmin całego kraju na rok t (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) obliczany byłby jako średnia arytmetyczna wskaźników PDP *per capita* dla wszystkich gmin (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) według danych z roku t-2, (tzw. krajowy wskaźnik strefowy);**
- 3) na podstawie uzyskanych danych można byłoby wskazać województwa, w których należy ustalić stawki bazowe w danym województwie jako określony procent/mnożnik stawki referencyjnej – jako pierwotnej dla kraju ustalonej w ustawie, pozostawić bez zmian, lub podnieść;**
- 4) kategorie gmin ustalane są w odniesieniu do wskaźników wojewódzkich właściwych dla lokalizacji gminy, przy czym analogicznie jak w przypadku województw podział dokonywany jest na co najmniej trzy kategorie;**
- 5) w przypadku miast na prawach powiatu wskaźniki poszczególnych miast na prawach powiatu porównywane są ze średnim wskaźnikiem dla kraju z punktu 2.**

Ze względu na występowanie na terenie kraju jednostek o wysokim potencjale dochodowym, czyli dużych miast oraz gmin o wysokim wskaźniku PDP *per capita* (np. uzdrowiskowe, wypoczynkowe) należy zastanowić się nad możliwością wprowadzenia dodatkowej IV kategorii i podwyższeniu mnożnika stawki maksymalnej. W przypadku miast na prawach powiatu zakłada się (niezależnie od położenia na terenie kraju) najwyższą w danym roku wartość stawki wojewódzkiej.

Podział taki z jednej strony odzwierciedlałby zarówno zróżnicowanie interregionalne jak i intraregionalne gmin.

Innym możliwym rozwiązaniem uwzględniającym różnicowanie stawek podatkowych w zależności od przyjętych kryteriów związanych z lokalizacją jest podział na strefy podatkowe na terenie gminy. Stanowić ono mogłoby zarówno uzupełnienie strefowania regionalnego, jak również samodzielne rozwiązanie.

W literaturze zwraca się uwagę na fakt, iż obszar każdej gminy charakteryzuje się zawsze pewnym stopniem zróżnicowania m.in. ze względu na dostęp do infrastruktury komunalnej, planowany rodzaj zabudowy i obecny układ urbanistyczny, przeznaczenie terenów, dostęp do transportu publicznego, jakość środowiska naturalnego i dostęp do terenów wypoczynku i rekreacji czy też warunki terenowe. Wszystko to wpływa na zróżnicowaną „atrakcyjność” poszczególnych części gminy (np. wydzielonych jednostek urbanistycznych) dla ich użytkowników, a więc także na chęć lokalizacji w określonych częściach gminy, szeroko rozumianych, przyszłych inwestycji.

Podmioty podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na terenie danej gminy mają różny stopień dostępu do dóbr i usług publicznych dostarczanych przez gminy mimo zazwyczaj identycznych stawek podatkowych obejmujących jej cały teren. W konsekwencji część podatników wskazuje, iż (ich zdaniem) stosowanie wspomnianych jednolitych stawek podatkowych na terenie gminy prowadzi do efektywnie wyższego opodatkowania podatników na terenach o niepełnym wyposażeniu w infrastrukturę, oddaleniu od centrów (miast, osiedli), ograniczonej funkcjonalności komunikacji miejskiej czy sieci drogowej. W tym kontekście podatnicy mogą traktować podatek od nieruchomości jako opłatę za dostęp do określonego standardu usług publicznych, za punkt odniesienia przyjmując cechy charakterystyczne dla ich zdaniem „idealnej lokalizacji”.

Mając na uwadze powyższe, jednym z możliwych kierunków reformy systemu podatku od nieruchomości może być wprowadzenie rozwiązania (po części także stosowanego w niektórych gminach w Polsce w ograniczonym zakresie, a wynikającego z zapisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), jakim jest umożliwienie określenia stref podatkowych w podatku od nieruchomości przez władze gminy i różnicowania stawek podatku w ramach wyznaczonych stref.

W praktyce nie istnieje wspólny dla wszystkich gmin standard świadczenia szeroko pojętych usług publicznych (m.in. ze względu na preferencje społeczności lokalnych, uwarunkowania ekonomiczne czy przestrzenne), a co za tym idzie brak jest możliwości standaryzacji poziomu/wartości kryteriów, na podstawie których gmina miałaby różnicować stawki podatkowe między strefami.

Tak więc najodpowiedniejszym rozwiązaniem, które nie powinno wptywać na samodzielność i samorządność gmin, wydaje się:

- 1) wskazanie przez ustawodawcę maksymalnej liczby stref możliwej do ustalenia na terenie gminy, gdzie brak stref oznacza stosowanie stawki bazowej dla całego terenu, a więcej niż dwie strefy oznaczają różnicowanie stawek;**
- 2) zaproponowanie przez ustawodawcę (zamkniętego) katalogu kryteriów, którymi powinna/może kierować się gmina przy ustalaniu stref. Przede wszystkim obejmującego kryteria o charakterze mierzalnym (kryteria zero-jedynkowe np. dostęp do kanalizacji, kryteria ilościowe/wartościowe np. czas dojazdu, liczba placówek na 1000 mieszkańców) z dopuszczeniem kryteriów jakościowych (jednak o sformalizowanej ocenie – strefa zabytkowa, strefa rekreacyjna);**
- 3) określenie przez ustawodawcę formalnych zasad wyłaniania stref (procedura, sposób obliczania, zasady stosowania wag/punktacji dla poszczególnych cech);**

- 4) określenie przez ustawodawcę wartości bazowej stawki i przedziałów wartości referencyjnych, które gminy mogłyby stosować przy ustalaniu stawek w danej strefie;**
- 5) wskazanie, iż zastosowanie w gminie stawek niższych od wartości bazowej (czyli wydzielenie stref z mnożnikiem poniżej 1) traktowane będzie jako zastosowanie preferencji podatkowej i nie będzie uwzględniane m.in. przy kalkulacjach do mechanizmów wyrównawczych (analogicznie do obecnych przepisów).**

Zdefiniowania wymagałyby także wagi i sposób kalkulacji syntetycznego wskaźnika, który byłby wyliczany na podstawie wartości częściowych. Zaproponowana koncepcja strefowania w ramach obszaru gminy może napotkać istotne bariery w realizacji. Jak widać część z zaproponowanych kryteriów ogólnych (np. wyposażenie w infrastrukturę) znajduje zazwyczaj pełne odzwierciedlenie w dostępnych bazach danych związanych z ewidencją gruntów i budynków. Jednocześnie dla części z kryteriów tylko w niewielkim odsetku gmin istnieją dostępne dane (np. mapy zanieczyszczenia hałasem), a w przypadku kryterium położenia na terenie gminy, analizy takie prezentowane są głównie w publikacjach naukowych, choć można wskazać funkcjonujące rozwiązania mogące stanowić podstawę do wprowadzenia strefowania. Tak więc wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby nie tylko przetworzenia danych zastanych, lecz również opracowania narzędzi (m.in. wykorzystania dostępnych programów GIS – *geographic information system*), a także wykorzystania narzędzi do pomiaru zanieczyszczenia środowiska i opracowania oraz wdrożenia publicznego systemu monitorowania jakości środowiska we wskazanych obszarach.

Druga z możliwych do rozważenia, a pojawiających się w praktyce innych państw koncepcji strefowania, oparta jest na podziale gminy na strefy, które objęte są innymi stawkami podatkowymi na podstawie różnorodnych kryteriów. Rozpatrzmy modelowy przykład gminy, np. miasta na prawach powiatu, w której strefy wyznaczane są jedynie na podstawie odległości od centrum miasta, a stawki zmniejszane wraz z rosnącą odległością. Dla uproszczenia założymy jednorodną gęstość zaludnienia i rozkład nieruchomości w całym obszarze miasta oraz podział na strefy wskazany na **Rysunku 4.2**. Przy tych założeniach podatek jest wprost proporcjonalny do powierzchni zajmowanej przez strefy.

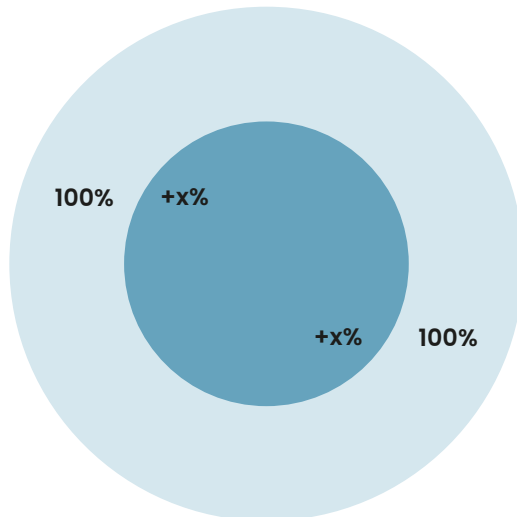
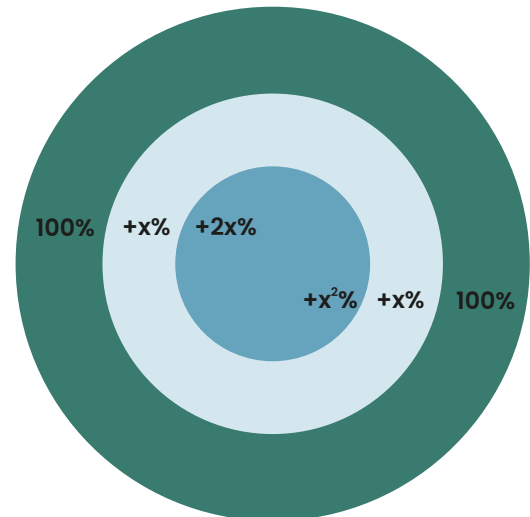
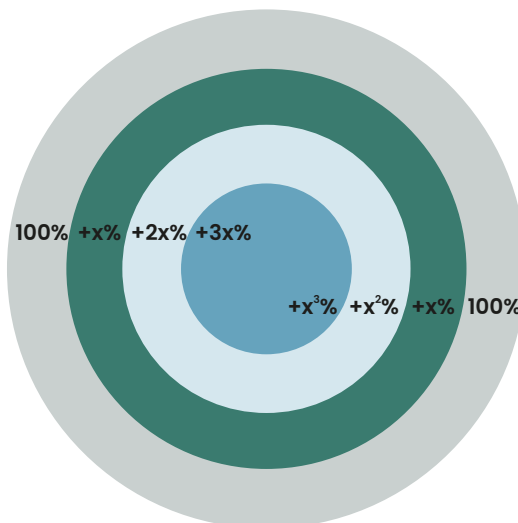
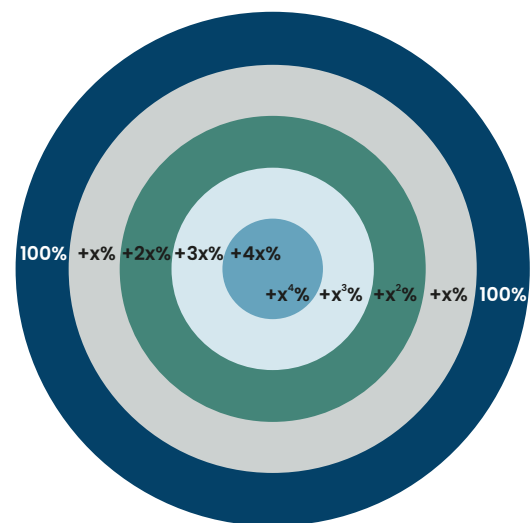
W celu zobrazowania wpływu strefowania oraz wielkości stawek w poszczególnych strefach na zmianę podatku, zaproponowano dwa sposoby ustalania stawek:

- 1) Rozwiązanie addytywne: stawka podatkowa rośnie o x% w każdej strefie wraz ze zbliżaniem się do centrum gminy, przy czym stawką referencyjną jest stawka na obrzeżach gminy.**
- 2) Rozwiązanie multiplikatywne: stawka podatkowa rośnie o x% w każdej strefie wraz ze zbliżaniem się do centrum gminy, przy czym stawką referencyjną jest stawka ze strefy sąsiadującej, bliższej obrzeżom gminy.**

Wartości względne stawek podatkowych w poszczególnych strefach przedstawiono na **Rysunku 4.1**.

Rysunek 4.1.

Wartości względne stawek podatkowych w poszczególnych strefach w rozwiązaniach addytywnym (stawki po lewej) i multiplikatywnym (stawki po prawej).

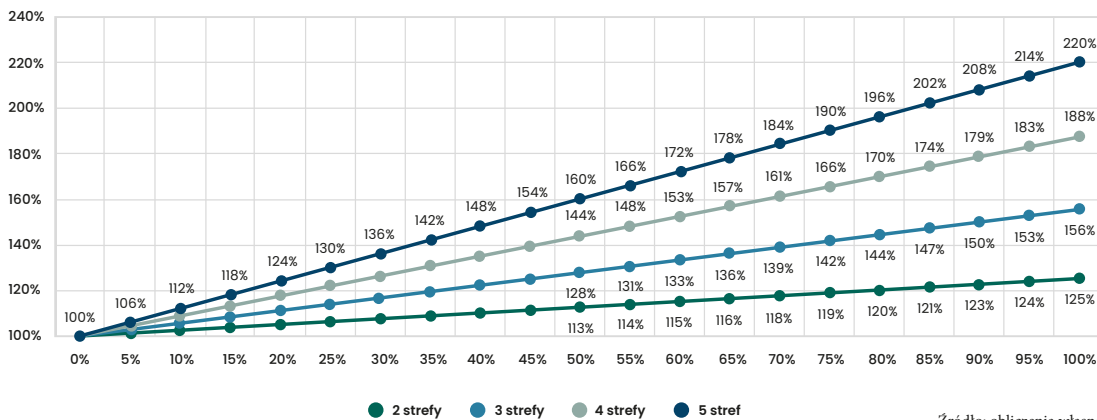
**2 strefy****3 strefy****4 strefy****5 stref**

Zródło: obliczenia własne.

Zestawienie zmiany podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości procentowej zmiany międzystrefowej dla rozwiązania addytywnego przedstawiono w formie wykresu na **Rysunku 4.2**. Całkowity podatek rośnie wraz ze wzrostem liczby stref. Mniejsze obszarowo strefy bliżej centrum mają większy udział w całkowitym podatku, ze względu na większe mnożniki. Obliczenia dla obu rozwiązań zostały wykonane przy założeniach liniowej zależności wielkości wpływów z podatku od nieruchomości od powierzchni strefy oraz równomiernego podziału na strefy względem ich liczby oraz odległości od centrum. W przypadku rozwiązania addytywnego mnożniki powodują liniowy wzrost wpływów z podatku od nieruchomości. W przypadku rozwiązania multiplikatywnego wzrost jest szybszy niż liniowy.

Rysunek 4.2.

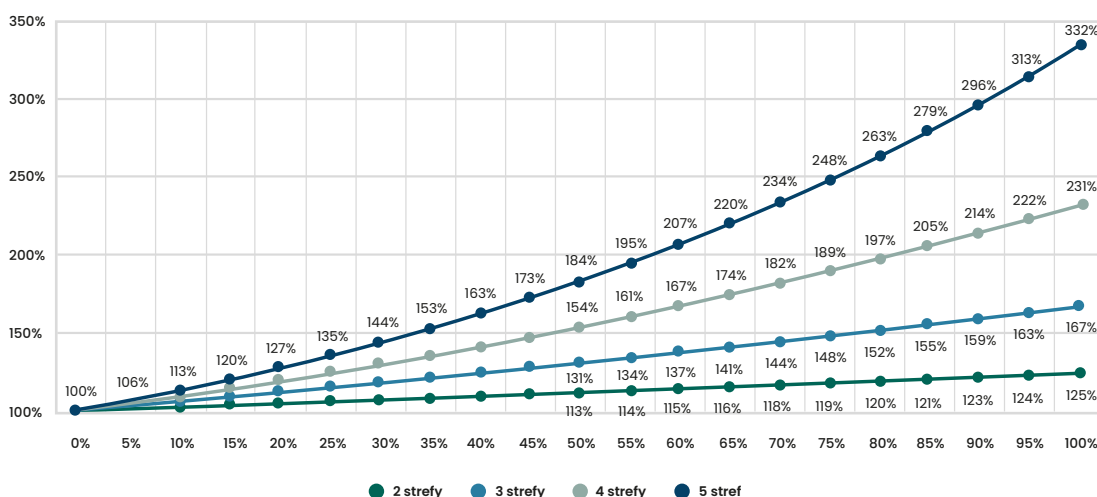
Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości procentowej zmiany międzystrefowej dla rozwiązania addytywnego.



Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 4.3.

Zmiana podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości procentowej zmiany międzystrefowej dla rozwiązania multiplikatywnego.



Źródło: obliczenia własne.

Zestawienie zmiany podatku całkowitego względem rozwiązania jednostrefowego w zależności od wartości procentowej zmiany międzystrefowej dla rozwiązania multiplikatywnego przedstawiono w formie wykresu na **Rysunku 4.3**.

Jak można zauważyć w zależności od przyjętego rozwiązania w zakresie zmiany stawek w poszczególnych strefach (addytywnego lub multiplikatywnego) mamy do czynienia z różnymi konsekwencjami zarówno z punktu widzenia podatnika, jak i z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie addytywne powinno powodować równomierny (szczeblowy) wzrost stawki podatkowej, a co za tym idzie dochodów podatkowych (przy poczynionych założeniach), zaś rozwiązanie multiplikatywne powodować będzie progresywny wzrost stawki i dochodów wraz ze zbliżaniem się do centrum. Na całkowite wpływy dla gminy składa się przede wszystkim liczba oraz kształt stref, lecz również wielkość mnożników pomiędzy strefami, które nie muszą być równomierne, jak w przykładach z **Rysunku 4.2** i **4.3**.

4.2.3.

Podatek od wartości nieruchomości

Podatek od wartości ma swoją tradycję już w końcowych latach XVIII wieku, kiedy to w Stanach Zjednoczonych doceniono jego sprawiedliwy charakter. W Europie pojawił się w połowie XIX wieku, początkowo we Francji i w Austro-Węgrzech. Dziś obowiązuje w wielu krajach, w tym w Europie Zachodniej i Środkowej oraz Skandynawii⁹¹. W Polsce także prowadzona jest dyskusja o możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania, przy czym wskazywane są tu dwa rodzaje uwarunkowań jego tworzenia:

1. uwarunkowania systemowe,
2. uwarunkowania konstrukcyjne.

■ Uwarunkowania systemowe

Pierwszą grupą uwarunkowań tworzenia nowego systemu podatkowego są uwarunkowania systemowe. Z punktu widzenia bariery technologicznej wprowadzenia podatku *ad valorem* w Polsce, najkorzystniejszym byłoby stworzenie wielofunkcyjnego systemu zwanego katastrzem, bazującego na infrastrukturze danych przestrzennych. System taki powinien opierać się na funkcjonalnościach dotyczących planowania i wyceny. Mógłby stanowić więc narzędzie planowania urbanistycznego oraz informacji o nieruchomościach (mapy katastralne i powiązane rejestry). Jego integralną częścią byłby element podatkowego gospodarowania nieruchomościami, zawierający między innymi informacje o nieruchomościach łącznie z oceną ich wartości. Dobrze, jeśli umożliwiałby w przyszłości dodawanie innych komplementarnych baz danych.

Wyzwaniem przy tworzeniu takiego systemu na poziomie technicznym byłoby połączenie informacji geograficznych w różnych formatach, zachowanie i integralność danych, a także bezpieczne ich przechowywanie. Natomiast do największych zalet utworzenia wielofunkcyjnego katastru należałoby przyspieszenie działań administracyjnych, zmniejszenie kosztów wynikłych z powiązań/kontaktów pomiędzy organami rządowymi (w tym lokalnymi), odpowiedzialnymi za gospodarowanie nieruchomościami, a także skuteczne i przejrzyste dostarczanie geoinformacji dla osób fizycznych i prawnych, co ułatwiłoby obieg dokumentów i przepływ danych.

W Polsce prace związane z budową zespołu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniających szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych rozpoczęto w 1999 roku. W 2004 roku zakładano, że cały proces tworzenia zintegrowanego systemu katastralnego zostanie zakończony w 2010 roku. W grudniu 2004 r. rozpoczęto przygotowania do wypracowania nowej koncepcji budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN). Z prawnego punktu widzenia ZSIN powinien zostać zakończony w dniu 9 września 2016 r., tymczasem w sierpniu 2019 r., prawie trzy lata po tym terminie dokonano zasilień CR ZSIN danymi z EGiB zaledwie z 1/3 powiatów. Ponadto w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, które zapewnia bieżącą aktualność danych w ZSIN.

Należy podkreślić, że głównym rejestrem, od którego zależy sukces tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, jest baza danych ewidencji gruntów i budynków prowadzona przez starostów⁹². Jakość tych baz danych warunkuje możliwości utworzenia centralnego systemu, który dziś nie istnieje.

91 L. Polny, *Prediction cadastral tax implementation in the aspect of experience other countries* (Predykcja implementacji podatku katastralnego w świetle doświadczeń innych krajów), „Geomatics and Environmental Engineering” 2014, t. 8, nr 4, s. 43-53.

92 https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_kin~p_19_032_202002031320421580732442~01,typ,kk.pdf [20.10.2022].

Koncepcja podatku opartego na wartości nieruchomości wymagałaby uwzględnienia i rozstrzygnięcia następujących obszarów:

1. Budowy i wprowadzenia kompletnego i spójnego systemu katastralnego – wiarygodna ewidencja nieruchomości pozwoli w pełni zidentyfikować bazę podatkową.
2. Procedury powszechnej taksacji nieruchomości jako sposobu dokonania powszechnej wyceny wszystkich nieruchomości w celu ustalenia ich wartości.
3. Zarządzania i administrowania systemem katastralnym – stworzenie systemu katastralnego jest niezbędne, ale niewystarczające. W przyszłości wartość katastralna, na skutek różnych czynników, będzie przecież ulegać zmianom. Stąd konieczność systematycznej aktualizacji. Zaniedbania w tym zakresie (brak bądź sporadyczne aktualizacje wyceny wartości nieruchomości, rzadkie i nieefektywne kontrole stanu nieruchomości) ograniczyłyby w zdecydowany sposób perspektywę sprawiedliwości i efektywności w podatku *ad valorem*.
4. Roli samorządu lokalnego w kształtowaniu elementów konstrukcyjnych podatku – w tej płaszczyźnie konieczne jest rozstrzygnięcie, jak szeroki zakres uprawnień prawotwórczych gmin jest możliwy oraz jakie mogłyby wywołać skutki społeczno-ekonomiczne. Przekazanie jednostkom lokalnym uprawnień do określania poziomu stawek w podatku od nieruchomości wzmacnia ich samodzielność finansową. Oznacza również ścisły związek pomiędzy odpowiedzialnością za gromadzone zasoby środków publicznych i uprawnieniami do ich rozdzielania. Samorządy lokalne mogłyby stosować zmienne stawki opodatkowania nieruchomości w zależności od kosztów świadczenia usług publicznych na rzecz poszczególnych nieruchomości (np. wg ich typu lub lokalizacji).

■ Uwarunkowania konstrukcyjne

Drugą z grup uwarunkowań tworzenia nowego systemu opodatkowania są uwarunkowania konstrukcyjne. Zaliczyć tu można po pierwsze przyjęty (docelowy) model i metody wyceny nieruchomości, a po drugie sposób ustalenia wysokości stawek podatkowych.

W przypadku modelu wyceny nieruchomości należy zauważyć, iż wprowadzenie podatku od wartości wymaga przede wszystkim przejrzystej konstrukcji, zrozumiałej dla podatników. Oznacza to, iż wycena nie może sprowadzać się do liczby. Wymagane jest co najmniej zaprezentowanie algorytmu wyceny. Nie można jednocześnie zakładać, iż użytkownik końcowy z uwagi na złożoność tego algorytmu nie będzie w stanie zrozumieć zasady jego działania. Podstawowym obowiązkiem organu nakładającego podatek jest bowiem zapewnienie podatnika, iż obarczony jest daniną obliczoną w sposób sprawiedliwy i zrozumiały. Tylko takie postępowanie pozwoli wyeliminować ewentualne wątpliwości co do oszacowanej wartości nieruchomości. Jednocześnie należy zastanowić się, czy ważniejsze z punktu widzenia określenia wartości nieruchomości dla celów podatkowych jest bardziej szczegółowe jej wyliczenie (na przykład poprzez zastosowanie sztucznej inteligencji, modeli wyceny opartych o skomplikowane, matematyczne zależności), czy też wykorzystanie prostego modelu, opartego na kilku cechach nieruchomości.

Natomiast metody wyceny nieruchomości dla potrzeb ustalenia podatku od wartości stanowią skomplikowane zagadnienie, nie tylko ze względów technicznych i konstrukcyjnych, ale również społecznych. Wszelkie niejasności w wybranym algorytmie wyceny mogą być ważną podstawą do

unieważnienia wyceny, a co za tym idzie – podważenia wysokości naliczonego podatku. Poniżej zaprezentowane są najbardziej popularne podejścia do tego zagadnienia.

♦ Pierwsze z nich to podejście bazujące na założeniu, iż wartość nieruchomości odpowiada wartości tzw. nieruchomości porównawczej/reprezentatywnej, z uwzględnieniem ewentualnych korekt cech odróżniających nieruchomości oraz związanych z wpływem czasu (tzw. podejście porównawcze, stosowane popularnie w wycenie wartości rynkowej nieruchomości).

♦ Drugie podejście znane w wycenie nieruchomości jako dochodowe, polega na założeniu, iż wartość nieruchomości odpowiada potencjalnemu przychodowi, możliwemu do uzyskania z najmu, pomniejszonego o wszelkie koszty eksploatacyjne poniesione w związku z utrzymaniem nieruchomości. Oszacowanie następuje na podstawie rzeczywistych przychodów generowanych przez nieruchomość, bądź przychodów generowanych przez nieruchomości podobne do wycenianej.

♦ Kolejnym podejściem jest tzw. samoopodatkowanie, bazujące na ustaleniu podstawy opodatkowania przez samego podatnika, poprzez przypisanie nieruchomości określonego przedziału wartości spośród ogólnie ustalonych przez organ podatkowy.

♦ Ostatnim popularnie wykorzystywanym podejściem jest zastosowanie metody księgi rachunkowej. Bazuje ono na ustaleniu wartości nieruchomości według jej wartości księgowej. Dotyczy to głównie budynków i budowli wykorzystywanych przez przedsiębiorców.

Wybór podejścia do oceny wartości nieruchomości nie musi odnosić się do wszystkich typów nieruchomości – przykładowo podejście dochodowe ma swoje uzasadnienie w przypadku budynków mieszkalnych, ale dla nieruchomości gruntowych (działek) bardziej adekwatne jest podejście porównawcze. Co więcej, podejście dochodowe dla lokalizacji, w której rynek najmu w zasadzie nie istnieje, nie powinno być wykorzystywane, niezależnie od rodzaju wycenianej nieruchomości. Stąd istotna może okazać się wolność gmin co do wyboru podejścia, bądź co bardziej adekwatne – ustalenie podejść do wyceny, uzależnionych od wielkości rynku, a więc wielkości gminy.

Kolejną istotną kwestią jest możliwość do przyjęcia algorytm naliczania wysokości podatku. Naliczanie podatku od wartości nieruchomości, pod kątem jego konstrukcji jest niezwykle ciekawe, gdyż bazuje na dwóch zmiennych – stawce podatkowej i wartości przedmiotu opodatkowania. Większość opracowań skupia się na zagadnieniu obliczania wartości nieruchomości, podczas gdy samo ustalanie wysokości stawki podatkowej jest tu równie kluczowe. Poniżej zaprezentowane zostały różne podejścia do jej wyznaczania.

Wysokość stawki podatkowej może być uzależniona:

- 1. od rodzaju i przeznaczenia nieruchomości; dziś co do zasady, nieruchomości przeznaczane pod działalność gospodarczą obciążone są wyższą stawką podatkową niż np. nieruchomość przeznaczona pod cele mieszkaniowe; nie jest to dobrym rozwiązaniem, stąd rekomenduje się zmianę ciężaru podatku;**
- 2. od lokalizacji; tu należy rozważyć, czy sama wartość nieruchomości zależna w dużej mierze od lokalizacji, nie jest wystarczającym kryterium różnicującym wysokość podatku z punktu widzenia obszaru, na którym znajduje się nieruchomość;**
- 3. od wartości nieruchomości (inna, dla różnych przedziałów zarówno dla stawki nominalnej i procentowej).**

Stawka podatkowa może być reprezentowana przez wskaźnik, wyrażany promilem/procentem, który to przemnożony przez wartość nieruchomości daje wysokość podatku. Innym podejściem

jest określenie stawki jako wartości nominalnej, uzależnionej od przedziału, w którym znajduje się wartość opodatkowanej nieruchomości, np. dla nieruchomości mieszkaniowych wartych od „x zł” do „y zł” stawka podatku wynosi „z zł”. Wartość ta przemnożona przez współczynnik 1.0 bądź inny – uzależniony od ulg czy preferencji podatkowych – daje wartość naliczonego podatku. Zastosowanie w ustalaniu wysokości podatku systemu opartego na przedziałach wartości nieruchomości, pozwala z jednej strony na uniknięcie wielu roszczeń podatników z tytułu błędnie ustalonej wartości, lecz z drugiej niesie poczucie niesprawiedliwości, gdy wartość nieruchomości znajduje się w dolnej granicy danego przedziału. Problematyczne jest również ustalenie przez odpowiednie władze proporcji pomiędzy przedziałami, granic i wielkości. Wprowadzenie przedstawionych wyżej rozwiązań wymaga więc w szczególności ustalenia wysokości wskaźnika i samej wartości nieruchomości, co z punktu widzenia skali przedsięwzięcia na dzień dzisiejszy wydaje się niemożliwe.

■ Ograniczenia i problemy związane z konstrukcją podatku *ad valorem*

Podstawowym problemem wprowadzenia tego podatku, jak zasygnalizowano wyżej, są uwarunkowania związane z przeprowadzeniem masowej wyceny. Podatek od wartości nieruchomości wymagać będzie od gmin znacznie większych zasobów niż dotychczas stosowany podatek oparty na powierzchni. Będą nimi w szczególności dodatkowe zasoby ludzkie (osoby z określoną wiedzą i umiejętnościami), techniczne (maszyny i urządzenia o odpowiedniej mocy przeliczeniowej, systemy do gromadzenia i przetwarzania danych) i informacyjne (zbiory informacji niezbędne do określenia wartości nieruchomości – zintegrowane bazy danych, modele wyceny i aktualizacji wartości nieruchomości). To wszystko powoduje, iż wdrożenie podatku od wartości obarczone byłoby bardzo wysokimi kosztami. Oznacza to konieczność dokładnego przygotowania się do całego procesu, uporządkowanie go od strony organizacyjnej, wprowadzenie konsultacji społecznych i wewnątrzgminnych, a także świadomość poniesienia kosztów, których największy ciężar pojawi się w szczególności w pierwszym roku wprowadzenia podatku od wartości.

Podstawową barierą wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości ze strony gmin jest fakt, iż dotychczas gromadzone dane nie są wystarczające do prawidłowej oceny wartości rynkowej nieruchomości. Ponadto brakuje zintegrowanych systemów, w postaci na przykład wielofunkcyjnego katastru, które pozwalałyby na pozyskanie tych danych, które są dziś dostępne z różnych niekompatybilnych źródeł. Problemem dodatkowym lecz wysokiej rangi, jest stworzenie procedury aktualizacji danych, w wyznaczonym możliwie krótkim czasie, gdyż dynamika zmian na rynku nieruchomości jest obecnie na tyle duża, iż każdy miesiąc zwłoki może powodować konieczność przyjęcia innych parametrów do wyceny. To oznacza również krótką aktualność oszacowanych wartości nieruchomości, co dodatkowo zwiększa koszty naliczania tego typu podatku przez gminy. Wymaga to również konieczność fizycznej kontroli stanu zasobu nieruchomości.

Gminy mogą borykać się również z brakiem spójności w ocenie wyników wyceny wartości nieruchomości pomiędzy nimi, nawet jeśli zostaną z góry ustalone procedury ustalania stawek podatkowych i zasad wyceny w zależności od lokalnych parametrów.

Innym problemem mogłaby być niezgodność wyceny nieruchomości z prawem europejskim, w szczególności z Międzynarodowymi Standardami Wyceny⁹³. Jest to dobra podstawa do ewentualnych roszczeń podatników z tytułu błędnego naliczenia stawki podatku od wartości, związana z błędnie przyjętym modelem wyceny z punktu widzenia prawa.

93 Międzynarodowe Standardy Wyceny, <https://www.rics.org/eu/upholding-professional-standards/sector-standards/valuation/red-book/international-valuation-standards/> [31.01.2023]

Gmina będzie musiała jednocześnie wypracować procedurę rozstrzygnięcia wątpliwości podatników co do oszacowań wartości nieruchomości, dotyczących także różnic pomiędzy wartościami nieruchomości porównywalnych w najbliższej okolicy (nieadekwatna do rzeczywistości wrażliwość modelu na zmiany parametrów w zakresie wybranych cech).

Niewątpliwym problemem dla gmin jest również duża wrażliwość wartości nieruchomości na czynniki zewnętrzne, które w momencie zakupu nieruchomości przez podatnika nie były znane. Są to co prawda w szczególności czynniki zależne od polityki miasta (np. decyzja o budowie obwodnicy miasta w bliskiej odległości od nieruchomości), znane więc na co najmniej kilka lat przed ich zaistnieniem, tym niemniej wpływają na wartość nieruchomości już w momencie uchwalenia decyzji, a nie tylko w momencie jej wykonania.

Z kolei do podstawowych problemów od strony podatników związanych z aktualizowaniem wartości nieruchomości zaliczyć można:

1. **wzrost podatku od nowszych nieruchomości oraz położonych w dobrej lokalizacji (bliżej centrum), co w szczególności dotknie osoby starsze, najczęściej zamieszkujące takie obszary ze względów historycznych;**
2. **dużą wrażliwość wartości nieruchomości od czynników zewnętrznych, które w momencie zakupu nieruchomości nie były znane (np. decyzja o budowie metra w bliskiej odległości od nieruchomości);**
3. **poczucie nierówności i dramatycznego wzrostu podatku w przypadku niektórych nieruchomości;**
4. **konieczność aktualizacji wysokości podatku, co może znacząco wpłynąć na nieplanowany w budżecie wzrost wysokości płaconego podatku;**
5. **racjonalne gospodarowanie i inwestowanie w nieruchomości.**

■ Podsumowanie

Podatek ustalony w oparciu o wartość nieruchomości może być uznany za bardziej sprawiedliwy, gdy wprowadzony zostanie razem z nim system ulg i preferencji dla podatników. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, te mogłyby być skierowane do instytucji społecznych, religijnych, lokali o przeznaczeniu publicznym (np. szkoły, szpitale), ale i do określonych grup podatników jak studenci, seniorzy, osoby niepełnosprawne, rodziny wielodzietne, weterani.

System ustalania wysokości podatku *ad valorem* wymaga zastosowania sformalizowanej (znormalizowanej) metody wyceny nieruchomości, ale i zasad aktualizacji oszacowania. Aktualizacja oszacowania powinna polegać nie tylko na aktualizacji wartości wynikłej z corocznej waloryzacji, ale również na dostosowaniu jej do określonych trendów rynkowych. Aktualizacja danych dotyczących samej nieruchomości każdorazowo w głównej mierze powinna odbywać się na podstawie informacji przekazywanych organom podatkowym przez samych właścicieli.

Wartość katastralna nieruchomości powinna być określana poniżej wartości rynkowej i nie powinna być z nią utożsamiana. Odrębność wartości katastralnej od rynkowej uniemożliwi wykorzystanie jej do innych celów niż podatkowe, ale i ograniczy roszczenia podatników.

Zastosowanie podatku od wartości przypisuje odpowiedzialność za jego naliczanie nie tylko jednostkom samorządowym, ale i operatorowi systemu, jeśli takowy miałby być zastosowany. Tym samym ryzyko jego stosowania zostaje rozproszone.

4.3. Symulacja skutków proponowanych rozwiązań podatkowych

4.3.1. Finansowe skutki przekształcenia podatku od nieruchomości w ramach koncepcji polegającej na przyjęciu innych wysokości kwotowych stawek podatkowych oraz innego mechanizmu ustalania stawek w kolejnych latach

W tej części Raportu zaprezentowano symulację możliwych skutków finansowych dla wariantu I. Rekomendujemy znaczne zmniejszenie dysproporcji między wielkością dochodów realizowanych przez gminy przez opodatkowanie nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych, poprzez podniesienie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości niekomercyjnych do poziomu (od 5% do 50%) stawek przewidzianych dla nieruchomości komercyjnych. Jednym z kluczowych argumentów uzasadniających proponowane zmiany jest wzmocnienie demokracji lokalnej. Zwiększona zostałaby odpowiedzialność władz lokalnych wobec mieszkańców, oczekujących gospodarowania przez gminy funduszami zgodnie z ich preferencjami. Pytanie, czy skala proponowanego wzrostu podatku od nieruchomości, a tym samym wzrostu obciążeń podatkowych gospodarstw domowych byłaby możliwa do zaakceptowania. Z jednej strony społeczność lokalna w większym stopniu odczuwałaby, że płacony podatek od nieruchomości zasila budżet gminy. Z drugiej natomiast przy silnym wzroście fiskalizmu (będącym skutkiem płaconych podatków, także dochodowych) nie można wykluczyć zwiększenia zakłóceń wywołanych przez podatki w gospodarce. Celem proponowanego wariantu nie jest jednak nadmierna dolegliwość fiskalna, ale zmiana struktury opodatkowania. Nie ma wątpliwości, że obecne stawki podatku od nieruchomości mieszkalnych są symboliczne. Bardzo niskie stawki dotyczące tych nieruchomości nie pozwalają na wykorzystywanie podatku od nieruchomości jako skutecznego narzędzia w kontekście stabilnej podstawy systemu finansów gmin oraz prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej, rozwojowej (polityki racjonalnego gospodarowania przestrzenią, kreowania stabilnego rynku nieruchomości).

Punktem wyjścia do symulacji dla poszczególnych grup samorządów gminnych jest analiza i ocena znaczenia fiskalnego poszczególnych kategorii nieruchomości⁹⁴. W strukturze podatku od nieruchomości zdecydowanie dominują wpływy z opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – średnio w badanym okresie aż 84,6% wpływów, podczas gdy pozostałe przedmioty opodatkowania (w tym nieruchomości mieszkalne) dostarczają jedynie średnio 15,4% wpływów. Spośród wszystkich kategorii nieruchomości największą finansową rolę odgrywają budynki (średnio 47,6%) i budowle (średnio 34,5%). Wpływy z opodatkowania gruntów stanowią pozostałą część – średnio 17,9%. Na podstawie analizy danych można zaobserwować nieco odmienną strukturę dochodów z podatku od nieruchomości w zależności

94 Wykorzystano dane pozyskane z części A i B Sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (Sprawozdanie SP-1) za lata 2018-2021.

od kategorii gmin. Podobny rozkład, z przewagą wpływów z opodatkowania budynków i budowli oraz najniższym udziałem wpływów z opodatkowania gruntów występuje w gminach typu miejskiego i miejsko-wiejskiego. W miastach na prawach powiatu i gminach miejskich wpływy z opodatkowania budynków przekraczają połowę wpływów ogółem z podatku (odpowiednio średnio: 53,1% oraz 54,4%). Nieco odmienną strukturę dochodów z podatku należy odnotować w przypadku gmin wiejskich. W ich strukturze dominują wpływy z opodatkowania budowli – średnio 39,7% wpływów ogółem. Wpływy z opodatkowania budynków wynoszą średnio 36,4% – w porównaniu z innymi typami gmin jest to najniższy udział. Z kolei wpływy z opodatkowania gruntów stanowią średnio 23,9% – w porównaniu z innymi typami gmin jest to najwyższy udział.

Z danych zawartych w Sprawozdaniu SP-1 za 2020 r. wynika, że w strukturze powierzchni gruntów dominują grunty pozostałe. Stanowią one 63% powierzchni ogółem wszystkich gruntów. Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowią natomiast 37% powierzchni opodatkowanych podatkiem od nieruchomości. W przypadku struktury powierzchni budynków opodatkowanych podatkiem od nieruchomości dominują budynki mieszkalne. Ich powierzchnia stanowi 64% powierzchni budynków ogółem (razem z budynkami pozostałymi jest to 74%). Pozostałe 26% powierzchni przypada na wszystkie budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Odmienność struktury wpływów podatkowych od struktur powierzchni gruntów i budynków jest konsekwencją znacznych różnic w wysokości stawek podatku odnoszących się do poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

W Tabeli 4.1. porównano szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w przypadku przyjęcia stawki dla kategorii nieruchomości „budynki mieszkalne” w wysokości określonego procenta (od 5% do 50%) stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w odniesieniu do stanu aktualnego. W przypadku przyjęcia stawki podatku od budynków mieszkalnych na poziomie 5% stawki przewidzianej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wpływy z podatku od nieruchomości powinny wzrosnąć dla gmin ogółem średnio o 52%. W przypadku poziomu 50%, skala zmian we wpływach byłaby olbrzymia. Ze względu na rozmieszczenie bazy podatkowej (tereny zurbanizowane → nieruchomości zabudowane mieszkalne) najbardziej zyskają gminy o charakterze miejskim.

Tabela 4.1.

Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na jednostki samorządowe, przy założeniu stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości od 5 do 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dane za rok 2021. Wariant podstawowy.

Procent	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	OGÓLEM
5	1,52	1,56	1,52	1,50	1,52
10	3,04	3,11	3,03	3,00	3,04
15	4,56	4,67	4,55	4,50	4,56
20	6,08	6,23	6,06	6,00	6,08
25	7,60	7,78	7,58	7,50	7,60
30	9,12	9,34	9,09	9,01	9,12
35	10,64	10,90	10,61	10,51	10,64
40	12,16	12,46	12,12	12,01	12,16
45	13,68	14,01	13,64	13,51	13,68
50	15,20	15,57	15,15	15,01	15,20

Zródło: obliczenia własne.

W **Tabeli 4.2.** zaprezentowano analogiczne porównanie, ale z podziałem na województwa. Przy stawce od budynków mieszkalnych na poziomie 5% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w każdym województwie, ogólne szacowane wpływy z podatku od nieruchomości znacząco wzrosłyby w stosunku do stanu aktualnego (średnio o 53%).

Tabela 4.2.

Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego z podziałem na województwa, przy założeniu stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości od 5 do 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dane za rok 2021. Wariant podstawowy.

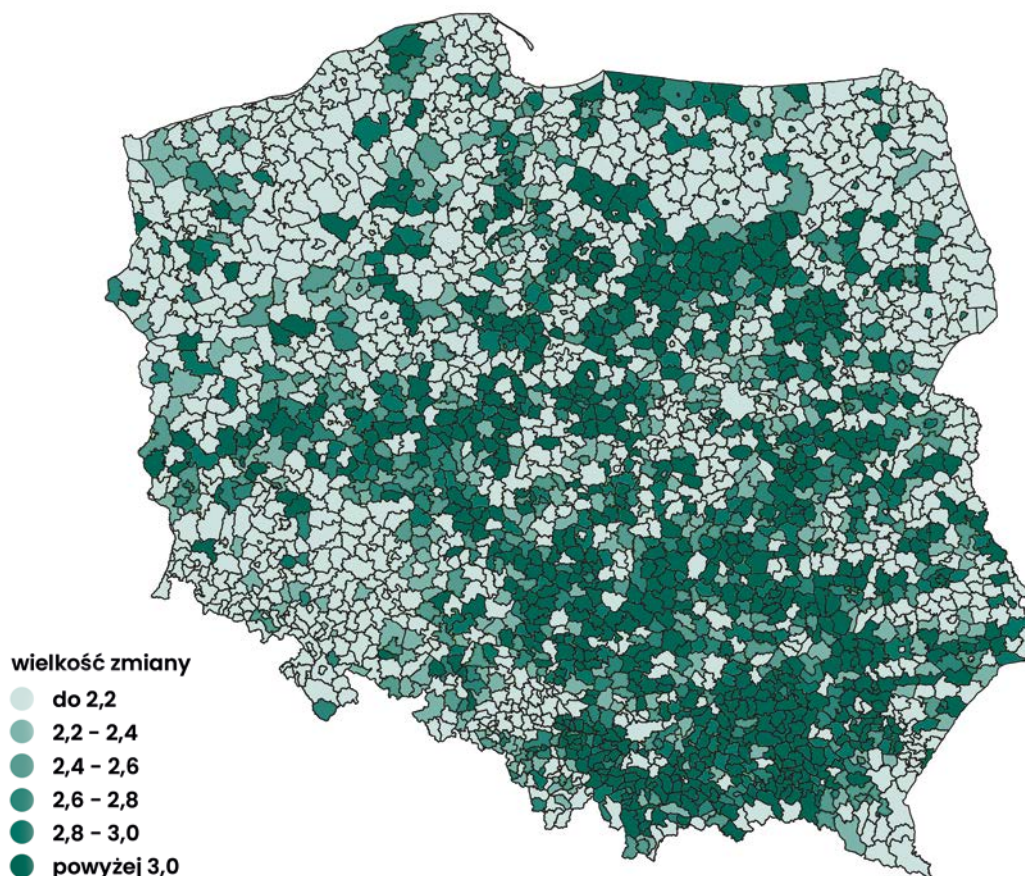
Województwo	5%	20%	30%	40%	50%
dolnośląskie	1,47	5,88	8,82	11,76	14,70
kujawsko-pomorskie	1,53	6,13	9,19	12,26	15,32
lubelskie	1,56	6,25	9,38	12,50	15,63
lubuskie	1,62	6,47	9,71	12,94	16,18
łódzkie	1,53	6,12	9,18	12,24	15,30
małopolskie	1,51	6,05	9,08	12,10	15,13
mazowieckie	1,54	6,16	9,23	12,31	15,39
opolskie	1,49	5,96	8,93	11,91	14,89
podkarpackie	1,65	6,58	9,87	13,17	16,46
podlaskie	1,49	5,98	8,97	11,96	14,94
pomorskie	1,46	5,85	8,78	11,71	14,63
śląskie	1,52	6,07	9,11	12,15	15,19
świętokrzyskie	1,67	6,69	10,04	13,39	16,74
warmińsko-mazurskie	1,47	5,88	8,83	11,77	14,71
wielkopolskie	1,49	5,95	8,92	11,90	14,87
zachodniopomorskie	1,50	6,01	9,01	12,01	15,02

Zródło: obliczenia własne.

Na **Rysunku 4.4** przedstawiony został rozkład gmin w zależności od wielkości szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego przy przyjęciu stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Skala wzrostu byłaby oczywiście bardzo wysoka, ale stosunkowo najwięcej zyskałyby województwa świętokrzyskie, podkarpackie i lubuskie. Pod względem liczebności natomiast największą poprawę zanotujemy w gminach centralnej i południowo-wschodniej części kraju.

Rysunek 4.4.

Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego, przy założeniu stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dane za rok 2021. Wariant podstawowy.



Źródło: obliczenia własne.

Należy podkreślić, iż średnie procentowe wzrosty wpływów z podatku od nieruchomości dla poszczególnych województw wymienione w **Tabeli 4.2.** nie przekładają się bezpośrednio na liczbę gmin w danym województwie, które na proponowanych zmianach zyskałyby więcej niż np. średni ogólnokrajowy zysk wynoszący 1420%. Stąd też tak istotna jest analiza wszelkich scenariuszy zarówno na poziomie gminy, województwa, jak i kraju.

W **Tabeli 4.3.** przedstawiono liczbę gmin, w zależności od wielkości korzyści wynikających z podwyższenia stawki podatku od budynków mieszkalnych do wysokości 50% stawki przewidzianej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Co zrozumiałe, przy takiej skali zmiany wszystkie gminy zyskałyby – dla wszystkich gmin byłby to wzrost wpływów z podatku od nieruchomości przynajmniej ośmiokrotny. W przypadku 248 gmin wzrost ten będzie większy niż 19 razy.

Tabela 4.3.

Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w odniesieniu do stanu aktualnego, przy założeniu stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dane za rok 2021. Wariant podstawowy.

Stosunek wpływów prognozowanych do wpływów aktualnych	Liczba gmin
[8,2; 12,6]	248
(12,6; 13,5]	248
(13,5; 14,1]	247
(14,1; 14,6]	250
(14,6; 14,7]	246
(14,7; 15,0]	262
(15,0; 15,6]	232
(15,6; 16,6]	248
(16,6; 19,0]	247
(19,0; 950]	248

Źródło: obliczenia własne.

W Tabeli 4.4. przedstawiono rozkład procentowy wpływów z podatku od nieruchomości przy zastosowaniu jednej ze skrajnych możliwości korekty. W tym przypadku doszłoby do istotnych zmian w strukturze wpływów z podatku od nieruchomości. Zwiększy się znaczenie nieruchomości niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W takiej sytuacji dominujące byłyby wpływy z opodatkowania budynków mieszkalnych (prawie 1/3 wpływów z podatku od nieruchomości dla ogółu gmin i każdego typu gminy). Jednocześnie w strukturze wpływów z opodatkowania gruntów najbardziej istotnymi byłyby wpływy z opodatkowania gruntów pozostałych – z szacowanego rozkładu wynika, że powinny one stanowić 11,2% wpływów z podatku od nieruchomości dla ogółu gmin (od 16,01% w gminach wiejskich do 6,71% w miastach na prawach powiatu), tj. ok. 63% wpływów ogółem z opodatkowania gruntów. Zmiana w strukturze wpływów z podatku od nieruchomości byłaby konsekwencją podwyższenia stawek dla tych kategorii nieruchomości, które mają największy udział w strukturze powierzchni gruntów i budynków.

Tabela 4.4.

Relacja szacowanych wpływów z podatku od nieruchomości w 2021 r., przy założeniu stawki podatku od gruntów pozostałych w wysokości 100% stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wyrażona w procentach. Wariant podstawowy.

Przedmiot opodatkowania	OGÓŁEM	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Grunty – związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	6,58	5,26	6,25	7,53	7,79
Grunty – pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	0	0	0	0	0
Grunty – pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	11,19	6,71	10,26	13,58	16,01
Grunty – niezabudowane objęte obszarem rewitalizacji	0	0	0	0	0
Budynki lub ich części – mieszkalne	31,70	31,38	32,02	30,79	32,87
Budynki lub ich części – związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	25,19	30,87	29,29	22,83	16,53
Budynki lub ich części – zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	0,03	0,01	0,04	0,05	0,02
Budynki lub ich części – zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	0,27	0,32	0,41	0,29	0,09
Budynki lub ich części – pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	2,97	2,52	3,09	3,37	3,14
Budowle	22,07	22,94	18,65	21,56	23,55

Źródło: obliczenia własne.

4.3.2.

Finansowe skutki przekształcenia podatku od nieruchomości w ramach koncepcji podatku strefowania regionalnego w wybranych gminach⁹⁵

Dla celów kategoryzacji gmin oraz przypisania im ostatecznych przedziałów możliwych do stosowania stawek podatkowych zaproponowano następującą procedurę zasad wyliczania indywidualnych stawek bazowych dla poszczególnych jednostek.

Etap 1 – określenie mnożnika dla każdego województwa na podstawie krajowego i wojewódzkiego wskaźnika strefowego:

1. dla każdego województwa wartość **wojewódzkiego wskaźnika strefowego** na rok t (rok, na który są ustalane stawki przez gminy) obliczana jest jako średnia arytmetyczna wskaźników G dla gmin z danego województwa z wyłączeniem miast na prawach powiatu według danych z roku t-2. Wartość wskaźnika zaokrąglana jest do pełnych złotych;
2. **krajowy wskaźnik strefowy** na rok t obliczany jest jako średnia arytmetyczna wskaźników G dla gmin z całego kraju z wyłączeniem miast na prawach powiatu według danych z roku t-2. Wartość wskaźnika zaokrąglana jest do pełnych złotych;
3. dla każdego województwa wartość **wojewódzkiej stawki bazowej** ustalana jest jako zaokrąglony do pełnych złotych **iloczyn stawki referencyjnej dla kraju** (np. ustalonej rozporządzeniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) oraz **mnożnika wojewódzkiego** określonego na podstawie porównania wojewódzkich wskaźników strefowych z krajowym wskaźnikiem strefowym. Jeśli wojewódzki wskaźnik strefowy:
 - d. jest mniejszy niż 90% krajowego wskaźnika strefowego, to mnożnik wojewódzki przyjmuje wartość 50% (0,5);
 - e. mieści się w przedziale od 90% do 110% krajowego wskaźnika strefowego, to mnożnik wojewódzki przyjmuje wartość 100% (1,0);
 - f. jest większy niż 110% krajowego wskaźnika strefowego, to mnożnik wojewódzki przyjmuje wartość 150% (1,5);
4. dla miast na prawach powiatu mnożnik wojewódzki został określony na 150% (1,5) jako wartość stała, a **krajowa stawka bazowa dla miast na prawach powiatów** jest iloczynem **krajowej stawki bazowej i tego mnożnika**.

⁹⁵ Symulacja została wykonana na danych z roku 2021 i bazowała na wskaźniku G wyliczonym na podstawie danych z 2019 r.

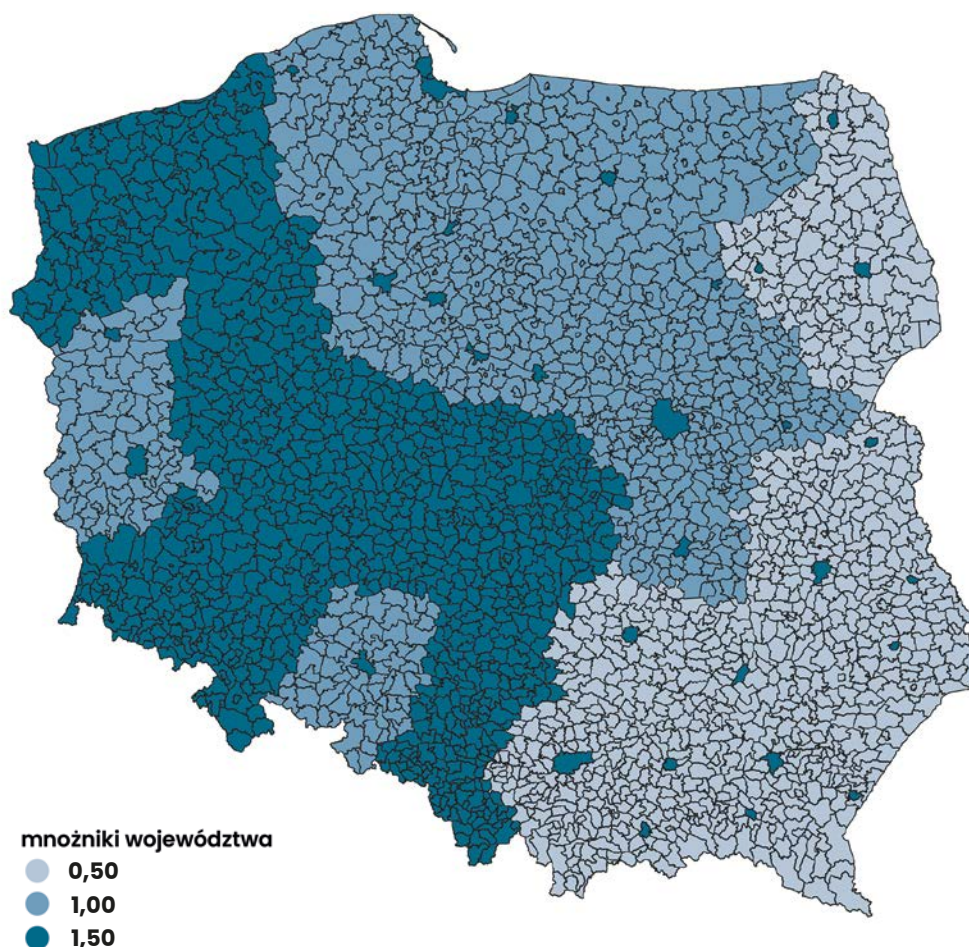
Przeprowadzona analiza danych umożliwiła wyodrębnienie trzech grup województw:

1. województwa o najwyższym przypisanym mnożniku 150% (1,5):
dolnośląskie, łódzkie, śląskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie;
2. województwa o przypisanym mnożniku 100% (1,0): kujawsko-pomorskie,
lubuskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie;
3. województwa o najniższym przypisanym mnożniku 50% (0,5):
lubelskie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie.

Rozkład mnożników na poziomie poszczególnych województw z uwzględnieniem miast na prawach powiatu przedstawiono na **Rysunku 4.5**. Jak można zauważyć zaproponowane przedziały umożliwiłyby proporcjonalny podział województw na wspomniane trzy grupy. Jednocześnie uwidoczniło się zróżnicowanie potencjału dochodowego między województwami.

Rysunek 4.5.

Rozkład mnożników w koncepcji opodatkowania strefowego dla obszarów województw z uwzględnieniem miast na prawach powiatu (dane za 2021 rok).



Źródło: obliczenia własne.

Etap 2 – kategoryzacja poszczególnych gmin odrębnie w ramach poszczególnych województw, co pozwoli na dostosowanie poziomu ostatecznych stawek podatkowych (z wykorzystaniem mnożników przypisanych do danej kategorii) do potencjału dochodowego danej gminy.

Tak więc:

- dla każdej gminy nie będącej miastem na prawach powiatu ustalana byłaby jej kategoria na podstawie porównania wskaźnika G dla danej gminy ze średnim wskaźnikiem G wyliczonym dla województwa, w granicach którego znajduje się gmina (stanowiącym wcześniej podstawę do ustalenia mnożników wojewódzkich);
- progi kwalifikacji do poszczególnych kategorii gmin określa **Tabela 4.5**;

Tabela 4.5.
Kryteria kategoryzacji gmin.

KATEGORIA GMINY	WARTOŚĆ GMINNEGO WSKAŹNIKA G
I	Poniżej 90% średniego dla województwa wskaźnika G
II	Między 90% a 110% średniego dla województwa wskaźnika G
III	Między 110% a 200% średniego dla województwa wskaźnika G
IV	Powyżej 200% średniego dla województwa wskaźnika G

Źródło: obliczenia własne.

- dla każdego miasta na prawach powiatu ustalana jest jego kategoria na podstawie porównania wskaźnika G dla tego miasta ze średnim wskaźnikiem G wyliczonym dla całego kraju (wykorzystanym wcześniej punktem odniesienia do podziału województw na kategorie);
- progi kwalifikacji do poszczególnych kategorii miast na prawach powiatu określono w **Tabeli 4.6**;

Tabela 4.6.
Kryteria kategoryzacji miast na prawach powiatu. Wariant opodatkowania strefowego.

KATEGORIA GMINY	WARTOŚĆ WSKAŹNIKA G DANEGO MIASTA NA PRAWACH POWIATU
I	Poniżej 90% średniego krajowego wskaźnika G
II	Między 90% a 110% średniego krajowego wskaźnika G
III	Między 110% a 200% średniego krajowego wskaźnika G
IV	Powyżej 200% średniego krajowego wskaźnika G

Źródło: obliczenia własne.

5. następnie ustalana jest gminna stawka bazowa, jak również zakres stawek od minimalnej stawki gminnej do maksymalnej stawki gminnej. Wartości stawek dla danej gminy uzyskuje się mnożąc wojewódzką stawkę bazową obowiązującą w województwie przez mnożnik, do którego dana gmina przynależy według **Tabeli 4.7**;

Tabela 4.7.

Ustalanie przedziału stawek podatkowych w gminach w zależności od kategorii gminy.
Wariant opodatkowania strefowego.

KATEGORIA GMINY	MINIMALNA STAWKA GMINNA	GINNA STAWKA BAZOWA	MAKSYMALNA STAWKA GMINNA
I	0,25*wojewódzka stawka bazowa	0,5*wojewódzka stawka bazowa	1,0*wojewódzka stawka bazowa
II	0,5*wojewódzka stawka bazowa	1,0*wojewódzka stawka bazowa	1,5*wojewódzka stawka bazowa
III	0,75*wojewódzka stawka bazowa	1,5*wojewódzka stawka bazowa	2,0*wojewódzka stawka bazowa
IV	1,0*wojewódzka stawka bazowa	2,0*wojewódzka stawka bazowa	4,0*wojewódzka stawka bazowa

Źródło: obliczenia własne.

6. dla każdego miasta na prawach powiatu ustalana jest jego kategoria oraz stawka bazowa dla miasta na prawach powiatu, jak również zakres stawek od minimalnej stawki dla miasta na prawach powiatu do maksymalnej stawki miasta na prawach powiatu. Dla poszczególnych kategorii w przypadku miast na prawach powiatu sposób wyliczenia określa **Tabela 4.8**.

Tabela 4.8.

Ustalanie przedziału stawek podatkowych w gminach w zależności od kategorii miasta na prawach powiatu.
Wariant opodatkowania strefowego.

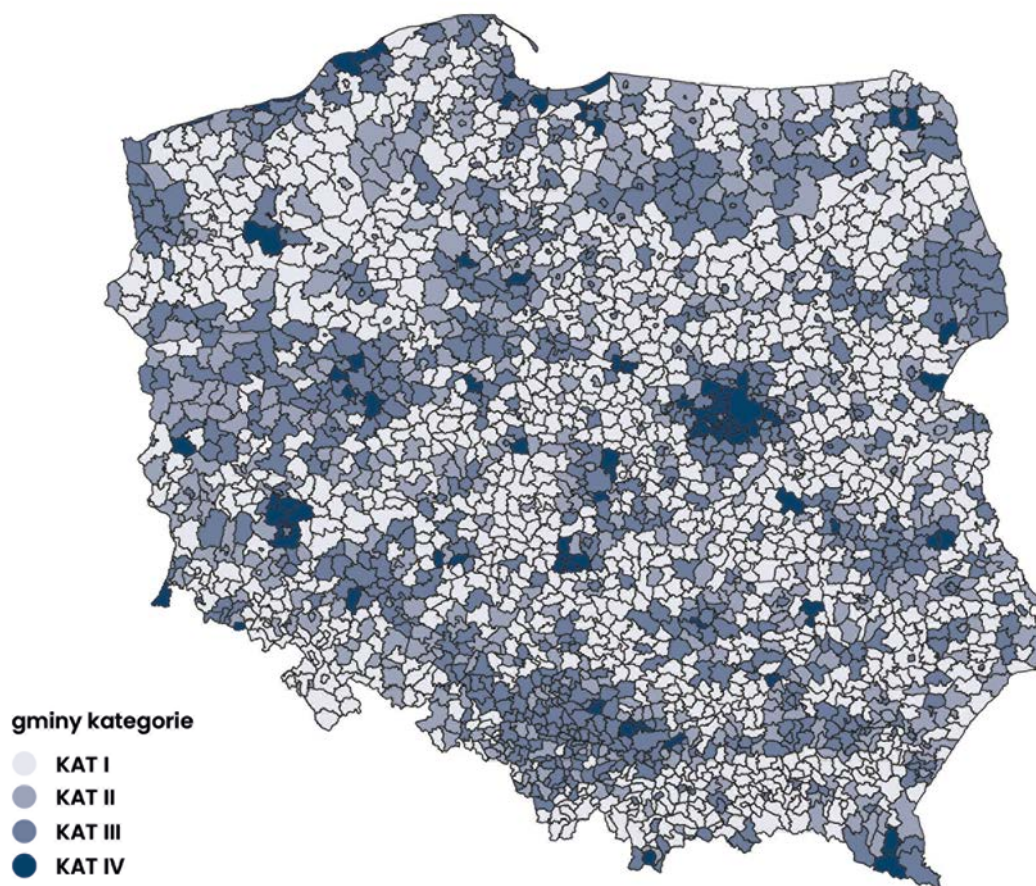
KATEGORIA GMINY	MINIMALNA STAWKA GMINNA	GINNA STAWKA BAZOWA	MAKSYMALNA STAWKA GMINNA
I	0,25*krajowa stawka bazowa	0,5*krajowa stawka bazowa	1,0*krajowa stawka bazowa
II	0,5*krajowa stawka bazowa	1,0*krajowa stawka bazowa	1,5*krajowa stawka bazowa
III	0,75*krajowa stawka bazowa	1,5*krajowa stawka bazowa	2,0*krajowa stawka bazowa
IV	1,0*krajowa stawka bazowa	2,0*krajowa stawka bazowa	4,0*krajowa stawka bazowa

Źródło: obliczenia własne.

Na podstawie tak przyjętych założeń dokonana została kategoryzacja gmin i miast na prawach powiatu, co zostało zwizualizowane na **Rysunku 4.6**. Jak można zauważyć, jednostki o najwyższej (IV) kategorii sytuowane są z reguły na obszarach oddziaływania dużych aglomeracji, na terenach atrakcyjnych turystycznie lub na obszarach działalności znaczących podmiotów gospodarczych.

Rysunek 4.6.

Kategoryzacja gmin i miast na prawach powiatu (dane za 2021 rok). Wariant opodatkowania strefowego.

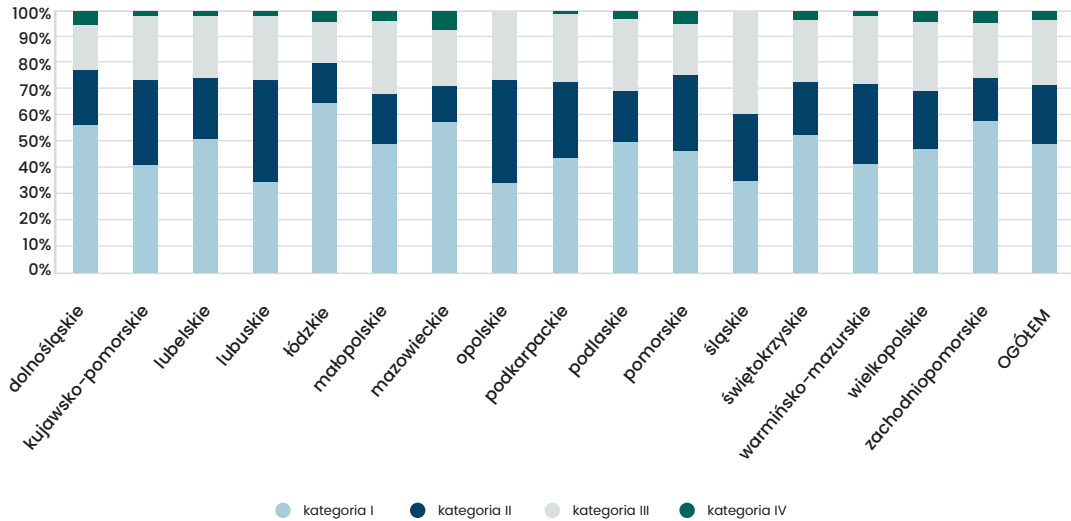


Źródło: obliczenia własne na podstawie <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-i-wskazniki> [05.11.2022].

Udziały podmiotów w poszczególnych kategoriach w podziale na województwa przedstawione są na **Rysunku 4.7**. Do czwartej (jednostki najbogatsze) kategorii w roku 2021 przydzielonych zostałyby 78 jednostek w całym kraju, co stanowi zaledwie około 3% wszystkich gmin. Do pierwszej kategorii (gminy o najniższych dochodach podatkowych) natomiast przydzielonych zostałyby niemal 50% wszystkich jednostek. W pozostałych kategoriach sytuowałoby się odpowiednio 22% jednostek w II kategorii i 25% jednostek w III kategorii.

Rysunek 4.7.

Porównanie liczby jednostek zaliczonych do kategorii I-IV w roku 2021 w podziale na województwa. Wariant opodatkowania strefowego.



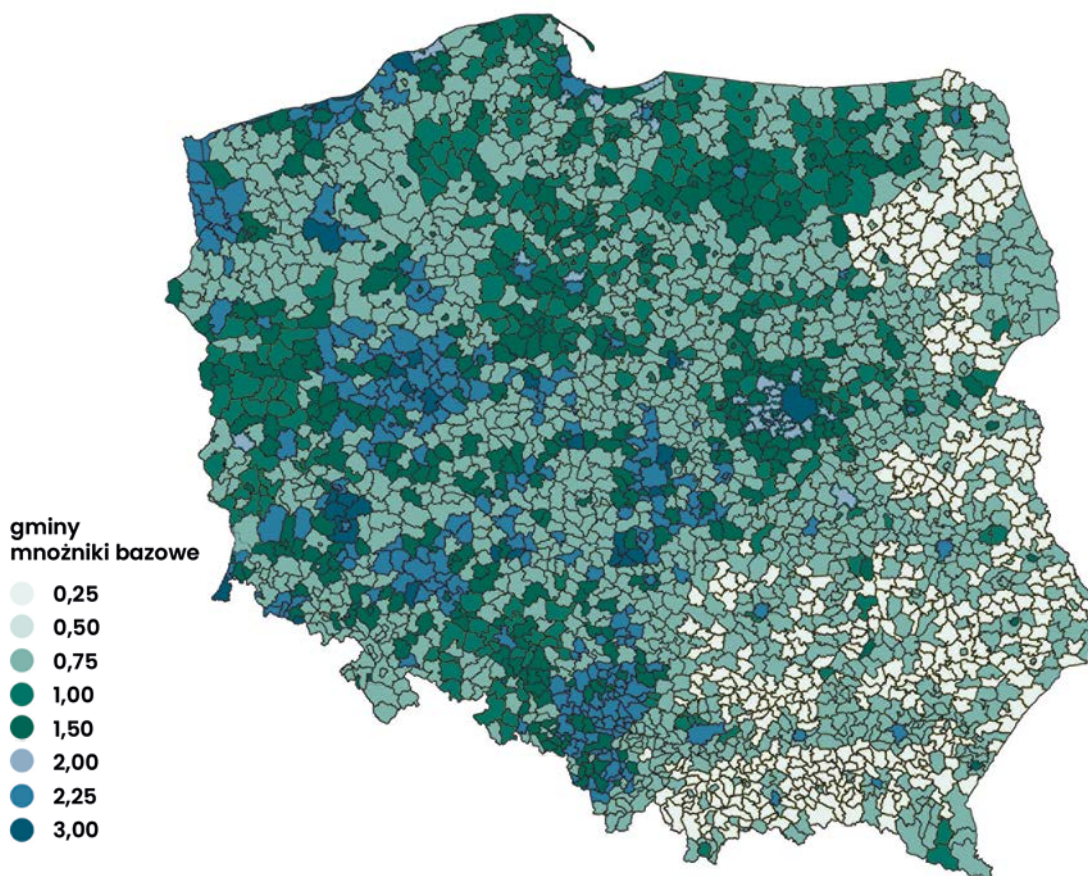
Źródło: obliczenia własne.

Zaproponowany model strefowania bazowałby w praktyce na ustaleniu dwóch podstawowych mnożników (wojewódzkiego oraz gminnego, korygującego stawkę wojewódzką lub stawkę krajową miast na prawach powiatu), które modyfikują stawkę ustalaną dla gmin i miast na prawach powiatu. Oznacza to, iż w praktyce można byłoby wyodrębnić zestaw wskaźników, które korygują stawkę bazową. Ułatwi to prezentację wpływu proponowanego rozwiązania na poziom bieżących stawek podatkowych, bez względu na ich rzeczywistą wielkość w danym momencie.

Rozkład efektywnych mnożników stawek dla wartości bazowej zwizualizowano na **Rysunku 4.8** dla wszystkich jednostek. Kolor zielony dla wartości 1,00 oznacza brak wpływu łącznego mnożnika na stawkę podatkową – czyli zastosowanie stawki podstawowej dla całego kraju, kolory jaśniejsze oznaczają zmniejszenie stawki podstawowej (od 0,25 do 0,75 stawki podstawowej), a kolory ciemniejsze zwiększenie (od 1,5 do 3,0). Należy zauważyć, iż rozwiązanie to powoduje możliwość przyjęcia w kalkulacji części wyrównawczej subwencji ogólnej potencjalnych dochodów podatkowych gminy na niższym poziomie w oparciu o kwotę wyliczaną według stawki właściwej dla danej gminy.

Rysunek 4.8.

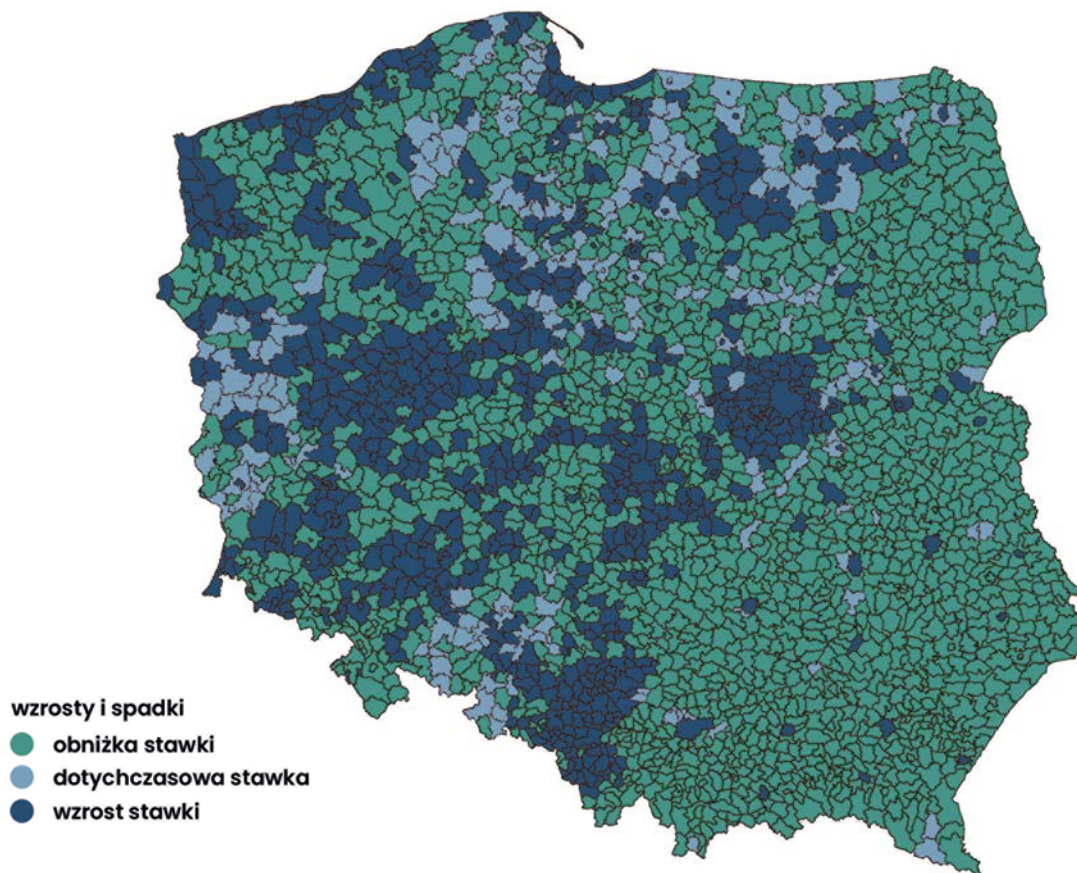
Efektywne mnożniki korygujące stawkę ogłaszaną dla całego kraju (dla wartości bazowej stawki podatku na podstawie danych za 2021 rok). Wariant opodatkowania strefowego.



Źródło: obliczenia własne na podstawie <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-i-wskazniki> [05.11.2022].

Istotną kwestią jest porównanie skutków podatkowych rozważanego rozwiązania strefowego z aktualnie obowiązującym systemem. W skali całego kraju, przy zastosowaniu proponowanego podejścia, gminne stawki bazowe **byłyby niższe** niż dotychczasowe wartości ustalone corocznie (w danym roku, przy przyjęciu jako punktu odniesienia stawki aktualnie obowiązującej) dla 63% jednostek, natomiast dla 23% jednostek byłyby wyższe. Na **Rysunku 4.9** kolorem niebieskim zaznaczono gminy, dla których gminne stawki bazowe pozostałyby bez zmian, zielonym – te, w których byłyby niższe niż dotychczasowe wartości, a granatowym – te o podwyższonych stawkach w stosunku do dotychczasowych.

Rysunek 4.9.
Kierunek zmian gminnych stawek bazowych w poszczególnych gminach. Dane za rok 2021.
Wariant opodatkowania strefowego.



Źródło: obliczenia własne na podstawie <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-i-wskazniki> [05.11.2022].

4.3.3. Finansowe skutki przekształcenia podatku od nieruchomości w ramach koncepcji zastosowania podatku *ad valorem* w wybranych gminach

Skutki wprowadzenia koncepcji podatku od wartości w polskich warunkach nie są póki co możliwe do oszacowania ze względu na brak zintegrowanych na poziomie krajowym baz danych. Dla celów niniejszego raportu przeprowadzono symulacje przy pewnych uproszczonych założeniach, wykorzystując dane z gmin jednego powiatu. Do symulacji podatku od wartości posłużono się cenami transakcyjnymi z 2020 i 2021 r. zarejestrowanymi na terenie całego powiatu. Średnie ceny transakcyjne za m² w 2020 i 2021 r. kształtowały się na poziomach wskazanych w **Tabeli 4.9.**

Tabela 4.9.

Średnia cena transakcyjna w różnych obszarach podatku od nieruchomości dla gmin wybranego powiatu, wyrażona w zł/m².

TYP NIERUCHOMOŚCI	2020	2021
grunty	258,40	410,18
budynki	1194,38	1296,89
grunty gospodarstw rolnych	129,60	120,46
lasy	371,06	413,11

Źródło: obliczenia własne.

W symulacji wpływów z podatku od wartości nieruchomości wykorzystano cztery podejścia:

Podejście A – za wartość nieruchomości przyjęto iloczyn jej powierzchni oraz średniej wartości cen transakcyjnych za metr kwadratowy w roku 2020 (w ramach danego obszaru podatku od nieruchomości), a następnie wartość skorygowano o roczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych⁹⁶ za rok 2020.

Podejście B – za wartość nieruchomości przyjęto wartość z pierwszego podejścia, ale dodatkowo skorygowaną o ewentualną zniżkę przyjętą w danej gminie w wysokości procentowej obniżki w stosunku do maksymalnej ustawowej stawki w danym obszarze podatku od nieruchomości.

Podejście C – za wartość nieruchomości przyjęto iloczyn jej powierzchni oraz wartości cen transakcyjnych za m² w roku 2020 (w ramach danego obszaru podatku od nieruchomości) wynikające z rozkładu cen transakcyjnych za m², a następnie wartość skorygowano o roczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok 2020.

Podejście D – za wartość nieruchomości przyjęto wartość z podejścia C, ale dodatkowo skorygowaną o ewentualną zniżkę przyjętą w danej gminie w wysokości procentowej obniżki w stosunku do maksymalnej ustawowej stawki w danym obszarze podatku od nieruchomości.

Przyjmując podatek od wartości w wysokości 0,01% wartości nieruchomości otrzymujemy sumaryczne prognozowane wpływy z podatku od nieruchomości w poszczególnych gminach zestawione w **Tabeli 4.10** z aktualnie stosowanym podatkiem powierzchniowym.

Tabela 4.10.

Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w poszczególnych gminach wybranego powiatu w różnych wariantach podatku od wartości oraz w podatku powierzchniowym, wyrażone w mln zł. Wariant podatku *ad valorem*.

GMINA	PODATEK POWIERZCHNIOWY	PODEJŚCIE A	PODEJŚCIE B	PODEJŚCIE C	PODEJŚCIE D
Gmina wiejska 1	8,51	22,69	22,64	14,36	14,33
Gmina wiejska 2	4,74	8,69	8,66	5,50	5,48
Gmina wiejska 3	7,09	9,95	9,91	6,29	6,27
Gmina wiejska 4	15,75	20,90	20,78	13,20	13,14
Gmina miejsko-wiejska 1	49,92	69,57	69,52	44,04	44,02
Gmina miejsko-wiejska 2	17,81	51,89	23,85	32,83	15,08
Gmina miejsko-wiejska 3	58,02	96,21	96,16	60,91	60,89

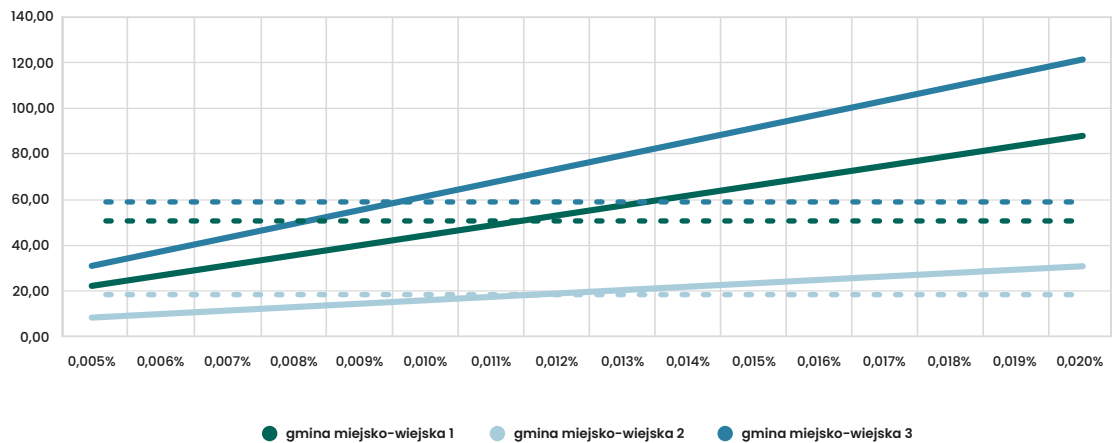
Źródło: obliczenia własne.

⁹⁶ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> [10.11.2022].

Zyski bądź straty gmin związane z wprowadzeniem podatku od wartości uzależnione są od procentowego udziału poszczególnych obszarów podatku od nieruchomości. Zastosowanie odsetka wartości nieruchomości w wysokości 0,01% (podejście D) pozwoliłoby części gmin na zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości w stosunku do podatku naliczanego od powierzchni (jedna na trzy gminy miejsko-wiejskie i dwie na cztery gminy wiejskie). Wzrost wpływów z podatku od nieruchomości w zależności od przyjętego odsetka wartości nieruchomości byłby liniowy. Na **Rysunkach 4.10–4.11** przedstawiono szacunkowy rozkład wpływów z podatku od wartości w zależności od przyjętego odsetka wartości nieruchomości dla odpowiednio gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich. Wartości zestawiono z aktualnymi wpływami z podatku od nieruchomości wyliczonymi od powierzchni (przerwane linie).

Rysunek 4.10.

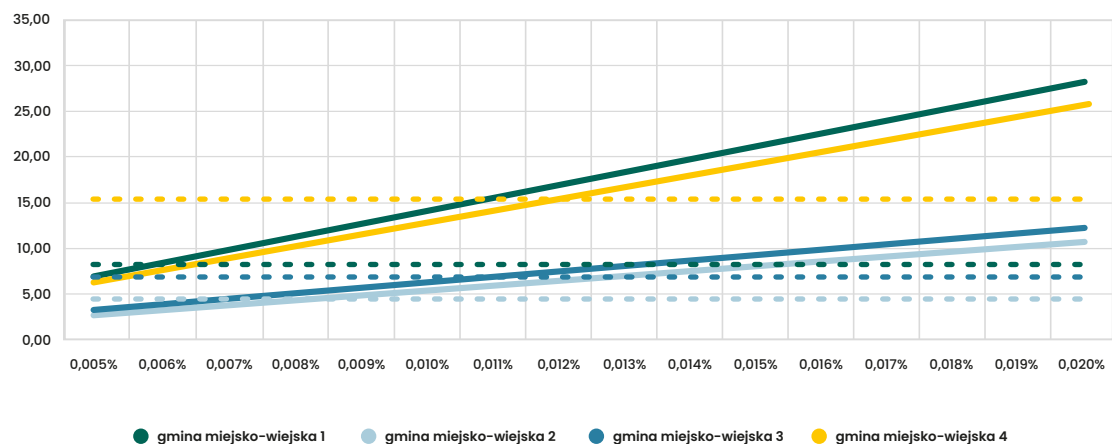
Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w poszczególnych gminach miejsko-wiejskich wybranego powiatu w zależności od przyjętego odsetka wartości nieruchomości, wyrażone w mln zł. Wariant podatku *ad valorem*.



Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 4.11.

Szacowane wpływy z podatku od nieruchomości w poszczególnych gminach wiejskich wybranego powiatu w zależności od przyjętego odsetka wartości nieruchomości, wyrażone w mln zł. Wariant podatku *ad valorem*.



Źródło: obliczenia własne.

Odsetek wartości nieruchomości, który pozwala na zrównanie wpływów gminy z podatku od wartości z aktualnym podatkiem powierzchniowym podane zostały w **Tabeli 4.11**. Średnie wartości dla gmin miejsko-wiejskich są nieznacznie większe niż te dla gmin wiejskich (0,0109% vs 0,0095%) i oscylują około 0,01%.

Tabela 4.11.

Szacunkowy odsetek wartości nieruchomości pozwalający na zrównanie wpływów gminy wybranego powiatu z podatku od wartości z aktualnym podatkiem powierzchniowym. Wariant podatku *ad valorem*.

GMINA	PROCENT WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI
Gmina wiejska 1	0,0059
Gmina wiejska 2	0,0086
Gmina wiejska 3	0,0113
Gmina wiejska 4	0,0120
Gmina miejsko-wiejska 1	0,0113
Gmina miejsko-wiejska 2	0,0118
Gmina miejsko-wiejska 3	0,0095

Źródło: obliczenia własne.

Wielkość dochodów z podatku *ad valorem* zależy bezpośrednio od wartości nieruchomości. W przeprowadzonej symulacji zastosowano dwa podejścia wyceny nieruchomości: jedno na podstawie średniej ceny transakcyjnej za m² powierzchni, a drugie odwzorowujące rozkład cen transakcyjnych. Oba rozwiązania są indeksowane rocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych. Oba rozwiązania stanowią jednak tylko przybliżenie faktycznej wartości.

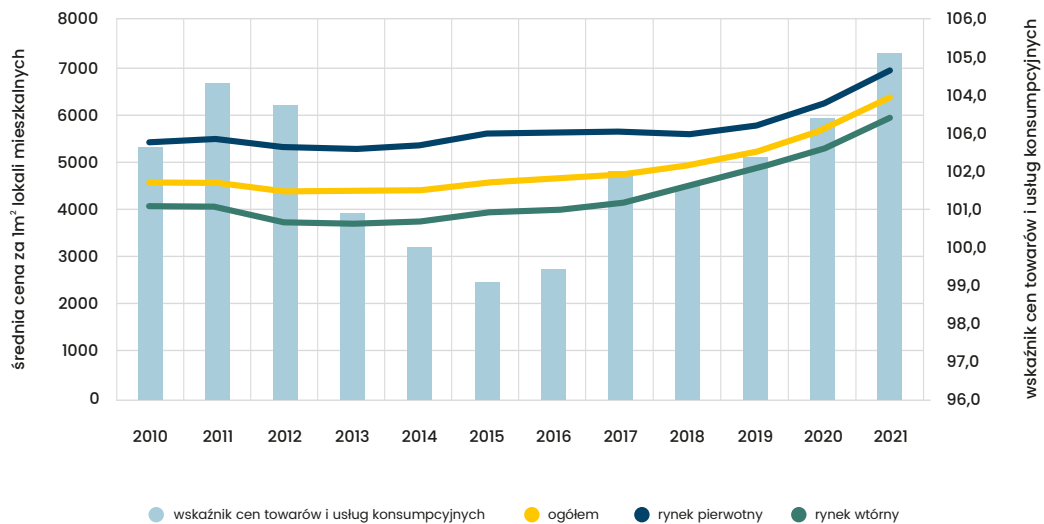
Niedokładność przybliżenia wyniku między innymi z następujących kwestii:

1. uwzględniono ceny transakcyjne z całego powiatu z pominięciem różnic cenowych pomiędzy gminami. Dla małych gmin liczba transakcji w ciągu roku jest jednak na tyle niewielka, że nie może stanowić punktu odniesienia;
2. transakcji związanych z kupnem terenów leśnych, nawet biorąc pod uwagę cały powiat, jest stosunkowo niewiele;
3. średnia cena podatna jest na obecność wartości odstających, które z pewnością będą występować w przypadku intratnych z punktu inwestycyjnego terenów w dużych miastach;
4. roczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych odbiega od wskaźnika cen nieruchomości. Średnia cena za 1 m² lokali mieszkalnych sprzedanych w ramach transakcji rynkowych (ogółem, na rynku pierwotnym i wtórnym) w zestawieniu ze wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych została przedstawiona na Rysunku 4.12.;
5. rozkład cen transakcyjnych nie musi odpowiadać faktycznemu rozkładowi cen w gminie, m.in. ze względu na fakt ograniczonej sprzedaży nieruchomości w starszych (centralnych) częściach gminy;

6. proponowana wycena nieruchomości zależy de facto tylko od jej powierzchni oraz (w podejściach C i D) od lokalizacji. Przy wycenie przeprowadzanej przez rzeczoznawców branych jest pod uwagę wiele innych czynników, np. w przypadku budynków mieszkalnych są to liczba pokoi, liczba łazienek, piętro, na którym mieści się mieszkanie czy rok oddania do użytku;
7. uwzględnienie w wyliczeniach wszystkich nieruchomości wymaga automatycznej (ze względu na dużą liczbę nieruchomości, a ograniczoną liczbę rzeczoznawców) aktualizacji wartości. W tym celu stosowane są podejścia oparte na modelach ekonometrycznych⁹⁷, które – w zależności od użytego modelu – będą dawać różne wartości. Dokładniejsze wartości otrzymywane będą dla modeli, których parametry są estymowane per gmina, a nie w skali kraju.

Rysunek 4.12.

Średnia cena za 1 m² lokali mieszkalnych sprzedanych w ramach transakcji rynkowych (ogółem, na rynku pierwotnym i wtórnym) w zestawieniu ze wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2010–2021.



Źródło: obliczenia własne.

Zastosowanie rocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych do aktualizacji wyceny jest prostym rozwiązaniem, jednak nieuzasadnionym rynkowo. Zmiany wskaźnika odbiegają od zmian cen transakcyjnych zarówno na rynku pierwotnym i wtórnym. Historia pokazuje, iż ceny nieruchomości najczęściej rosły szybciej niż wskazywałby na to poziom inflacji. Oznacza to konieczność dokonywania aktualizacji w oparciu o model wyceny, biorący pod uwagę wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, jednakże wraz z innymi czynnikami rynkowymi.

⁹⁷ Do metod automatycznej wyceny nieruchomości można zaliczyć metody regresyjne, polegające na wyborze postaci funkcji i oszacowaniu jej parametrów na podstawie dostępnych danych, dotyczących zmiennej objaśnianej oraz wartości zmiennych objaśniających. W szczególności mogą to być: metoda regresji liniowej w odniesieniu do wartości nieruchomości, metoda regresji liniowej w odniesieniu do logarytmu wartości nieruchomości, metoda regresji LASSO, metoda liniowej regresji bayesowskiej, metoda lasów losowych, metoda wektorów nośnych. Więcej na ten temat znajduje się m.in. w opracowaniu *Elektroniczna platforma wyceny nieruchomości*, Raport opracowany na zlecenie programu analityczno-badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, lipiec 2020 (<https://pab.wib.edu.pl/elektroniczna-platforma-wyceny-nieruchomosci/> [05.11.2022]).

5.

Rynek nieruchomości – wybrane problemy opodatkowania

5.1.

Problematyka społeczna związana z wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości

Istotnym problemem w ustalaniu podatku od wartości jest zmienność zarówno stawki podatkowej jak i podstawy opodatkowania. Pierwszy z tych parametrów będzie zależał od gminy, bądź będzie stanowił z góry określony wskaźnik. Drugi będzie ściśle uzależniony od rynku. Oznacza to, iż podatnik będzie widział potencjalne zagrożenie we wzroście podatku z dwóch źródeł, a tym samym nie będzie skory do zaakceptowania podwyżek stawki podatkowej tłumaczonych inflacją, czy innymi czynnikami rynkowymi, jako że te zmieniają wartość nieruchomości, więc i samą podstawę opodatkowania. Z tego punktu widzenia **nie ma dobrego uzasadnienia podniesienia stawki podatkowej w podatku od wartości w żadnym momencie rynkowym poza tym, w którym wartości nieruchomości najlepiej od dłuższego czasu (na przestrzeni kilku lat) nie będą się zmieniały**. Daje to solidny fundament do zasad ustalania podatku od wartości, jasnych i przejrzystych dla podatników, nie budzących obaw o możliwe negatywne zmiany w obu częściach głównej formuły tworzącej ten podatek. Zmniejsza tym samym ryzyko związane ze zmianą wysokości podatku.

Z perspektywy ustalania modelu wyceny, mogą pojawić się zagadnienia dotyczące decyzywności gmin, a zwiększające ryzyko inwestowania w nieruchomości na terenie danej jednostki lokalnej z perspektywy właściciela. Może to hamować potencjalne inwestycje prywatne do czasu ustalenia stabilnych zasad naliczania podatku.

Jednym z ważnych dla podatników problemów związanych z dynamiczną zmianą wartości naliczonego podatku wynikłą ze zmian wartości nieruchomości, mogłaby być trudność w prognozowaniu tego kosztu w budżecie gospodarstwa domowego czy innych podmiotów obarczonych podatkiem. Jak wskazuje N.B. Anderson⁹⁸, **nieoczekiwany wzrost płatności podatku od nieruchomości jest jednym z powodów, dla których podatnicy popierają ograniczenia w podatku od nieruchomości**, nawet jeśli podatnicy nie chcą ograniczać władzy samorządowej w zakresie wydatków. Niestabilne płatności podatkowe utrudniają osobom fizycznym i przedsiębiorstwom planowanie konsumpcji i inwestycji.

W ciągu ostatnich 10 lat ceny nieruchomości na rynku wtórnym wzrosły o 77%⁹⁹. Można założyć, iż ich wartość częściowo będąca pochodną cen, a w drugiej mierze uwzględniająca ich amortyzację, wzrosła podobnie. Oznacza to, iż w przypadku ustalenia podatku od wartości nieruchomości, tak dynamiczne zmiany cen na rynku nieruchomości, mogłyby spowodować skokowe wzrosty naliczanego podatku. Pożądanym społecznie byłoby ograniczenie maksymalnej stawki podatku od wartości nieruchomości, o ile w danym roku wzrost wartości nieruchomości zgodnie z przyjętym modelem przekroczyłby *znacznie* wzrost wynikły ze zmian inflacyjnych.

Rozważyć należy również limity wzrostu podatku od nieruchomości dla grup społecznych, które szczególnie tą zmianą mogłyby zostać dotknięte. Są to między innymi seniorzy lub osoby o niskich dochodach.

Podatek *ad valorem* z zasady bazuje na wartości nieruchomości. M. Lyons¹⁰⁰ wskazał, iż takie podejście do wyznaczania podatku może mieć również negatywne konsekwencje w kontekście trochę szerzej rozumianej sprawiedliwości. Danina taka nie odzwierciedla przecież sytuacji finansowej właścicieli nieruchomości, choć można stwierdzić, iż jest z nią skorelowana w momencie zakupu lokalu. Z upływem czasu wartość nieruchomości może się zmieniać, a wraz z nią sytuacja finansowa podatników¹⁰¹. Kierunki tych zmian mogą być jednak różne. Oznacza to, iż wzrost obciążeń finansowych wynikłych z podatku od wartości oraz z rynku, nie będzie adekwatny do poprawy jakości życia rozumianej jako wzrost dochodów.

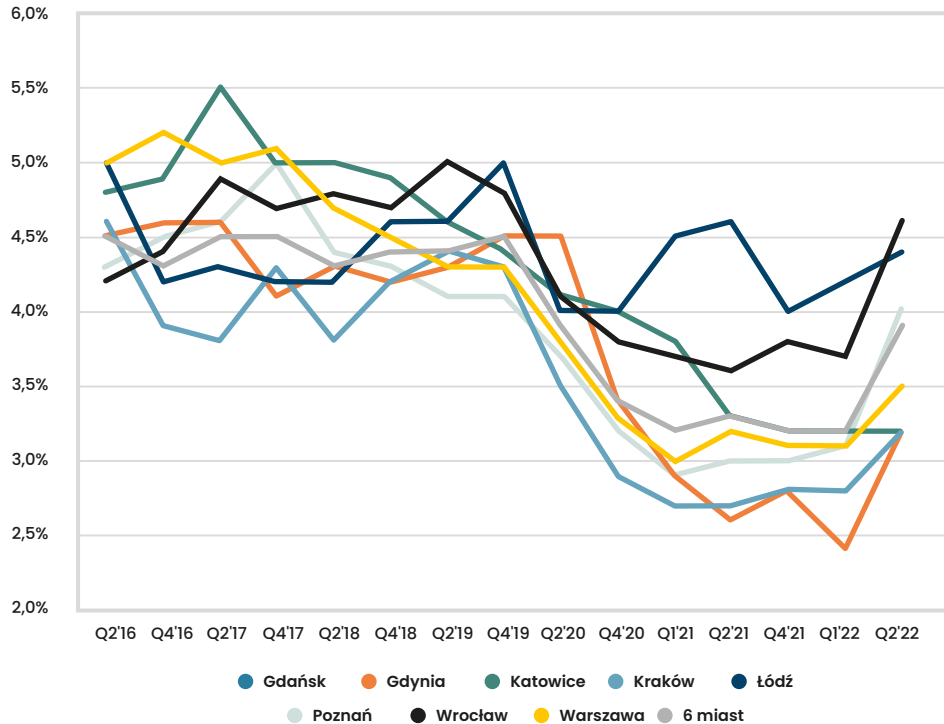
Obciążenie dodatkowym podatkiem nieruchomości inwestycyjnych, w tym w szczególności przeznaczonych na wynajem, rodzi ryzyko uzyskiwania niższej stopy zwrotu z inwestycji. Obniżenie stóp zwrotu może nastąpić także w wyniku wzrostu kosztów wynajmującego z uwagi na wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości dla nieruchomości mieszkaniowych w ogóle. Zanim jednak nastąpi zgoda inwestorów na niższe niż szacowane pierwotnie stopy zwrotu z inwestycji, naturalną konsekwencją może być przenoszenie kosztów na najemcę i podnoszenie stawek czynszów. Jak wynika z **Rysunku 5.1.**, inwestycja w nieruchomości, przy uwzględnieniu kosztów związanych z amortyzacją i podatkiem od najmu (stopa kapitalizacji netto) przynosi dziś zysk szacowany stopą zwrotu wynoszący od 3,2% do 4,6%, w zależności od regionu Polski. Przy czym w ostatnich sześciu latach nie przekraczał on 5,5%.

98 N.B. Anderson, *Property Tax Limitations: An Interpretive Review*, „National Tax Journal” 2006, t. 59, s. 685-694.

99 Obliczenia własne na podstawie Bazy cen nieruchomości mieszkaniowych; https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek_nieruchomosci/index2.html [10.11.2022].

100 M. Lyons, *Place shaping: a shared ambition for the future of local government*, *Lyons inquiry into local government*, The Stationary Office, London 2007.

101 R. Boije, H. Lind, *Hur bör egna hem beskattas?*, „Ekonomisk Debatt” 2002, t. 30, nr 3.

Rysunek 5.1.Zwrot z kapitału własnego (ROE w %) z inwestycji w mieszkanie w pełni finansowanej gotówką¹⁰².

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP; https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek_nieruchomosci/index2.html [05.11.2022].

Znaczący wzrost podatku od nieruchomości z całą pewnością przyczyniłby się do odpływu inwestorów bezpośrednich z rynku. Niewątpliwie natomiast inwestycje te mogłyby przybierać inne, raczej pośrednie formy, wraz z rozwojem funduszy inwestycyjnych posiadających w portfelu tego typu aktywa.

Z punktu widzenia wycen nieruchomości, bardzo istotna jest ich aktualizacja, zależna od zmian cen rynkowych. Pominięcie zmieniających się warunków lokalnych, w tym w szczególności dotyczących decyzji administracyjnych istotnie wpływających na wartość nieruchomości, może przyczynić się do nierównowagi w naliczaniu podatku i odejścia od zasady sprawiedliwości, która to jest jedną z przyczyn dążenia do wprowadzenia tego typu daniny.

Aktualizacja może być wykonana raz na kilka lat, na przykład w okresach pięcioletnich, jednakże należy liczyć się wówczas ze skokowym przyrostem wielkości podatku. Dla złagodzenia tych skutków można rozłożyć wielkość podatku wynikłą ze zmiany wartości w czasie (już po aktualizacji, na przykład w formie 20% pięcioletniej zmiany rocznie, dochodząc do 100% w kolejnym 5-letnim okresie), co z kolei jest wariantem mniej korzystnym dla gmin. Możliwa jest również aktualizacja coroczna wynikłą ze zmian wskaźnika CPI oraz dodatkowa, po okresie trzy lub pięcioletnim, wynikłą z rynku. Dynamika skokowego wzrostu daniny byłaby więc wyhamowana inflacją, choć ten wariant dla podatnika byłby mniej korzystny, niż pełna aktualizacja po trzech bądź pięciu latach.

Ponadto można dopuścić (podobnie jak miało to miejsce w Szwecji i Danii) do zamrożenia wartości nieruchomości na pewnym poziomie, w przypadku gwałtownego wzrostu cen nieruchomości w bardzo krótkim czasie, co zwykle prowadzi do wystąpienia bańki na rynku

102 Do wyliczenia wskaźnika 6 miast wybrano: Gdańsk, Gdynia, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław.

nieruchomości i spadku cen w późniejszym okresie. W takim przypadku miernikiem wzrostu cen nieruchomości mogłyby być opracowania Narodowego Banku Polskiego w zakresie tych zmian, wydawane kwartalnie.

5.2. Podatek od pustostanów

W warunkach niskiej podaży mieszkania stają się towarem deficytowym. Zgodnie z danymi zebranymi podczas Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 aż 12,1% mieszkań oraz 10,4% budynków jest niezamieszkałych. Jest to wzrost w porównaniu z rokiem 2011 o odpowiednio 4,9 oraz 2,5 punktu procentowego¹⁰³.

Obecny poziom pustostanów mieści się w zakresie, który powszechnie można uznać za normalny w funkcjonowaniu rynku nieruchomości mieszkaniowych. Niepokojący jest natomiast wzrost wskaźnika w czasie. Może to dawać podstawę do rozważenia wprowadzenia podatku od pustostanów. Jego głównym celem byłoby zapewnienie dostępności do wszystkich zasobów mieszkaniowych (zarówno w formie najmu, jak i możliwości zakupu), nie zaś zwiększenie dochodów z daniny.

Podatek powinien dotyczyć niezamieszkałych nieruchomości mieszkaniowych w okresie co najmniej rocznym, przy czym niezamieszkały oznacza, iż w ciągu ostatnich 12 miesięcy nieruchomość była zajęta przez mniej niż 30 dni.

Koniecznym jest również uszczegółowienie pojęcia nieruchomości mieszkaniowej. Ta bowiem jak sama nazwa wskazuje, musi być zdalna do zamieszkania, a więc nie może dotyczyć lokali opuszczonych, o standardzie nie nadającym się do spełniania potrzeb związanych z zamieszkiwaniem. Rodzi się więc pytanie, co z mieszkaniami będącymi w standardzie deweloperskim, kupowanymi w celach spekulacyjnych.

Do rozważenia jest kilka wyjątków, kwalifikujących nieruchomości do zwolnienia ich właścicieli z konieczności uiszczenia opłaty od podatku od pustostanów:

- 1. Nieruchomości niedawno sprzedane, bądź wystawione na sprzedaż;**
- 2. Nieruchomości niezamieszkałe z powodu choroby właściciela (pobyt w zakładzie opieki), bądź konieczność długoterminowej opieki nad inną osobą, co wymusza czasową zmianę miejsca zamieszkania;**
- 3. Nieruchomości niezamieszkałe z uwagi na trwający remont lokalu, który to wyjątek rozwiązałby częściowo temat związany z zakupem nieruchomości w stanie deweloperskim.**

Podatek powinien być naliczany zgodnie z ustaloną stawką przemnożoną przez wartość nieruchomości, przy czym jako że mowa o wybranych nieruchomościach, dobrze byłoby przenieść obowiązek wyznaczenia wartości na właściciela, dostarczając mu aktualne mapy cenności (narzędzie powinno być dostępne w formie zdalnej, a wartość poznana po wskazaniu typu nieruchomości i kodu pocztowego/dzielnicy). Od oszacowanej wartości właściciel powinien mieć możliwość

103 <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html> [4.11.2022].

odwołania, poprzez dostarczenie operatu szacunkowego wykonanego przez certyfikowanego rzeczoznawcę majątkowego.

5.3.

Podatek od kolejnych nieruchomości

Założenie wykorzystania podatku *ad valorem* dla drugiej i każdej kolejnej nieruchomości, wiąże się z jeszcze inną propozycją modelu ustalania wartości. Ponieważ tego rodzaju nieruchomości możemy traktować wówczas jako inwestycyjne, zasadnym wydaje się użycie do modelu wyceny algorytmu, bazującego na podejściu dochodowym zamiast porównawczym. Tym samym wartość nieruchomości uzależniona byłaby od możliwego do uzyskania na danym rynku dochodu z nieruchomości w postaci najmu.

Istnieją trzy główne problemy związane z ustaleniem wartości katastralnej przy pomocy podejścia dochodowego.

- ◆ Pierwszy z nich wiąże się z koniecznością ustalenia czynszu rynkowego najmu, możliwego do pobrania z danego typu nieruchomości, w danej lokalizacji. Ponieważ obecnie nie istnieje żadna wiarygodna baza faktycznych cen najmu, stawki musiałyby bazować na cenach ofertowych, które mogą być zawyżone. Drugim wyjściem z tej sytuacji jest stworzenie rejestru stawek najmu na podstawie deklaracji podatników od najmu (PIT-28), ta jednak wymagałaby uszczegółowienia, jako że dziś brakuje w niej informacji na temat powierzchni nieruchomości, liczby pokoi itp. Informacje te dostępne są w innym rejestrze, tj. na druku IN-1 (informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych), składanym w Wydziale Podatków i Opłat w każdej Gminie. Ponownie wracamy więc do tematu wprowadzenia wielofunkcyjnego katastru, łączącego jedną infrastrukturą dane o nieruchomościach z różnych źródeł.

- ◆ Drugi problem związany jest z koniecznością stworzenia modelu/algorytmu, podobnie jak w przypadku modeli opartych na podejściu porównawczym, który na podstawie rynkowych stawek najmu określałby możliwy potencjalny dochód z nieruchomości. Model taki musiałby uwzględniać w szczególności rodzaj nieruchomości, położenie, jej powierzchnię i standard. Ostatni wymieniony czynnik jest w dzisiejszych warunkach rynkowych w zasadzie niemożliwy do ustalenia, oraz jego wartość może zmieniać się w krótkim czasie, bez konieczności informowania organu gminnego o tej zmianie (odświeżenie/remont wnętrza mieszkania nie wymaga zgłoszenia).

- ◆ Trzeci problem polega na uzależnieniu wartości nieruchomości od kondycji rynku najmu. Wpływ na ten rynek mają czynniki pozbawione bezpośredniego związku z rynkiem nieruchomości jak na przykład w ostatnich latach konflikt wojenny w Ukrainie czy pandemia COVID-19. Rynek ten również dynamicznie się zmienia, a stawki najmu podlegają większym wahaniam (w obu kierunkach) niż ceny nieruchomości. Ostatecznie podlegają sezonowości (rosną w okresie letnim, spadają w okresie zimowym). Dodatkowy problem stwarza lokalizacja, na której zapotrzebowanie na najem może się znacznie różnić. O ile ustalenie stawek czynszu w dużych aglomeracjach miejskich jest problematyczne, ale możliwe, o tyle w przypadku gmin mniejszych, w szczególności wiejskich—w zasadzie z uwagi na brak popytu, a tym samym transakcji—niemożliwe. Należałoby wówczas bazować na tzw. teoretycznych stawkach najmu, a te mogą budzić wątpliwości i kontrowersje.

Ostatecznie ustalenie wartości podatku od wartości nieruchomości w oparciu o dochody z najmu, wśród tych właścicieli nieruchomości, którzy faktycznie przeznaczyli ją na wynajem, może budzić poczucie podwójnego opodatkowania uzależnionego od tych samych czynników (podatek ryczałtowy od najmu oraz podatek od nieruchomości od wysokości potencjalnego najmu, z definicji w wysokości stawki otrzymywanej od najemców, jeśli ta została ustalona na rynkowych zasadach).

Sama konstrukcja podatku powinna odpowiadać konstrukcji podatku od wartości, ze stawką ustaloną przez gminy.

Wiosną 2022 roku pojawiły się w prasie komentarze odnośnie pomysłu rządu dotyczącego opodatkowania trzeciej i każdej kolejnej nieruchomości. Podatek ten miał być ściśle powiązany z podatkiem od niewykorzystanych lokali mieszkaniowych. Zwracano uwagę, iż w dobie niskiej podaży nie można dopuścić do sytuacji, w której nowe mieszkania stoją puste i oczekują na wzrost wartości, zamiast być wynajmowane. Jednocześnie dementowano informacje, iż danina miałaby być uzależniona od wartości katastralnej nieruchomości. Zimą 2023 roku pojawił się wątek opodatkowania drugiej i kolejnej nieruchomości, dla celów dążenia do równomiernego rozwoju infrastruktury społecznej oraz ograniczenia spekulacji. Prasa wówczas rozpisywała się o katastrofalnych wręcz w skutkach efektach wprowadzenia takiej daniny, wśród których wymieniano najczęściej zahamowanie rozwoju rynku nieruchomości¹⁰⁴.

5.4.

Zagraniczne fundusze mieszkaniowe

Zasoby rynku PRS (Private Rented Sector) w Polsce są stosunkowo niewielkie i obejmują około 7,4 tys. lokali. Łączna liczba nieruchomości na wynajem w Polsce wynosi dziś 1,21 mln, co oznacza marginalny udział sektora PRS w całym tym zasobie wynoszący 0,62%.

Rozwój rynku PRS w Polsce dziś byłby na znacznie wyższym poziomie, został jednak zahamowany przez trzy istotne czynniki: pandemię COVID-19, konflikt zbrojny w Ukrainie oraz ogólną sytuację gospodarczą w Europie. W szczególności ten drugi czynnik wywołał obawy wśród inwestorów zagranicznych, co do wzrastającego ryzyka geopolitycznego kraju. Wstrzymano więc liczne negocjacje i plany w oczekiwaniu na rozwój sytuacji. Dodatkowo trudne warunki gospodarcze obserwowane w Polsce dotyczą i innych części świata, w tym Europy. Fundusze zagraniczne działające w tych warunkach, które jeszcze rok temu mogły pozwolić sobie na większe inwestycje, dziś podejmują działania w oparciu o niesprzyjające wskaźniki makroekonomiczne dotyczące najbliższej przyszłości, w tym rosnące stopy procentowe, wpływające na koszt kapitału własnego.

To wszystko spowodowało, iż w pierwszym półroczu 2022 roku nastąpiło wyhamowanie akwizycji instytucjonalnych. Sytuacja powinna zmienić się wraz z ustabilizowaniem się sytuacji gospodarczej.

104 por. m.in. <https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce> [09.02.2023]; <https://bezprawnik.pl/podatek-katastralny-od-drugiego-mieszkania-2/> [09.02.2023].

Tabela 5.1.
Potencjał aktualnych zasobów PRS.

MIASTO	LUDNOŚĆ (KONIEC ROKU 2021)	SZACOWANA LICZBA GOSPODARSTW DOMOWYCH	SZACOWANA LICZBA MIESZKAŃ NA WYNAJEM	ISTNIEJĄCE ZASOBY PRS	% ZASOBÓW PRS W LICZBIE MIESZKAŃ NA WYNAJEM
Polska	38 080 411	14 103 856	1 205 000	7 442	0,62%
Warszawa	1 792 718	943 536	141 530	3 578	2,53%
Kraków	780 796	390 398	58 560	894	1,53%
Trójmiasto	749 786	374 893	56 234	681	1,21%
Łódź	667 923	333 962	50 094	299	0,60%
Wrocław	641 201	320 601	48 090	1 077	2,24%
Poznań	530 464	252 602	37 890	734	1,94%
Katowice	289 162	137 696	20 654	146	0,71%

Źródło: Przegląd rynku PRS w Polsce – I poł. 2022 r., raport PwC, październik 2022, https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2022/pl_rynek_prs.pdf [4.11.2022].

PRS jest dziś istotną gałęzią rozwoju rynku nieruchomości, który z uwagi na coraz mniejszą dostępność mieszkań w Polsce (ceny rosną szybciej niż płace realne), skutecznie wspomogłoby rozwój rynku najmu.

Według szacunków GUS, w Polsce brakuje około 2 mln mieszkań. Obecna sytuacja gospodarcza hamuje inwestycje deweloperskie, nie przyczyniając się do poprawy tego wskaźnika. Zwrot w stronę najmu jest konieczny nie tylko z uwagi na duży napływ uchodźców z Ukrainy, ale i mniejszą dostępność kredytów hipotecznych oraz rosnącą inflację. Według danych Eurostat za 2020 r. w Polsce aż 63,1% młodych dorosłych mieszkało z rodzicem/rodzicami. Są to tzw. gniazdownicy. W całej Unii Europejskiej odsetek ten wynosi 49,5%. Nie jest to wybór stylu życia a konieczność. Rynek najmu, rozwijając się, zapewni dla nich miejsce do życia.

Wprowadzenie podatku obejmującego masowy zakup mieszkań skutecznie zahamowałoby rozwój tego sektora, nie przynosząc znaczących dochodów w budżecie państwa z uwagi na niewielką skalę tego rodzaju przedsięwzięć, obserwowaną dziś w kraju. Tym niemniej wśród Polaków pojawiają się obawy co do wykupywania mieszkań przez fundusze zagraniczne. Podatek taki miałby więc sens, przy osiągnięciu określonego udziału sektora PRS w mieszkaniach na wynajem ogółem. Podatek od masowego wykupywania mieszkań, uzależniony musiałby być od liczby transakcji dokonywanej w ciągu roku. Oznacza to, iż dotknąłby zarówno sektora instytucjonalnego (funduszy inwestycyjnych), jak i prywatnych inwestorów, w tym tzw. *flipperów*. Wśród obaw wprowadzenia takiego podatku pojawia się możliwość przeniesienia kosztu daniny na najemców w postaci wyższego czynszu. Tym samym ostatecznie skutkowałoby to zmianami kosztów dla najemców, które w Polsce już rosną zbyt dynamicznie. Polski Związek Firm Deweloperskich mocno sprzeciwia się wprowadzeniu opodatkowania sektora instytucjonalnego (PRS), zwracając uwagę, iż takie rozwiązanie jeszcze bardziej pogłębi problem braku dostępnych mieszkań na wynajem, a przez to podniesie czynsze dla najemców¹⁰⁵.

Innym rozwiązaniem mogłaby być zastosowana w Berlinie ustawa zamrażająca czynsze wynajmowanych mieszkań na pięć lat i wprowadzająca ich maksymalną wysokość. Ta jednak decyzją Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego okazała się niezgodna z konstytucją¹⁰⁶. Podobna sytuacja mogłaby wystąpić w Polsce.

105 por. m.in. <https://www.rp.pl/podatki/art37145581-na-pomoc-mieszkanom-prs-sektor-budowlany-przeciwno-podatki-sasina> [09.02.2023]

106 www.dw.com/pl/niemiecki-uk-uchylil-berlińska-ustawę-ograniczającą-czynsze/a-57213096 [7.11.2022].

6. Podsumowanie

Dyskusja nad konstrukcją podatku od nieruchomości w krajach Europy Środkowo-Wschodniej trwa od wielu lat. Dominujący system powierzchniowy, odziedziczony po okresie sprzed transformacji ustrojowej, jest z pewnością przestarzały i nie tylko nie realizuje efektywnie funkcji fiskalnej, ale również innych wyzwań, przed którymi stoją systemy podatkowe (w przypadku opodatkowania nieruchomości m.in. pobudzanie efektywnego ekonomicznie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, kształtowanie racjonalnej struktury przestrzennej miast, zdynamizowanie rynku nieruchomości). Zaniechanie działań w tym obszarze sprawiło, że w Polsce oraz w kilku innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w dalszym ciągu funkcjonują modele odnoszące się przede wszystkim do powierzchni nieruchomości.

Pomimo tego, że debata w tym obszarze trwa bardzo długo, nie pojawia się zbyt wiele konkretnych propozycji rozwiązań. Wydaje się, że jednym z powodów jest obawa przed wzrostem obciążeń podatkowych. Z pewnością zmiany, których efektem byłyby wzrost opodatkowania nie byłyby popularne. Nawet jeśli ogólna wartość wpływów z podatku od nieruchomości pozostałaby na niezmiennym poziomie, to zmiana systemu doprowadziłaby do dużego zróżnicowania indywidualnych obciążeń fiskalnych. Można domniemywać, że klasa średnia byłaby grupą społeczną, która najbardziej odczułaby zmianę, ponieważ są to osoby, które najczęściej lokują oszczędności inwestując w nieruchomości. Tym samym skala redystrybucji podatkowej byłaby większa. Odrębną kwestią jest na przykład, czy taka zmiana byłaby sprawiedliwa w kontekście pionowej sprawiedliwości podatkowej – wydaje się, że tak, jednak kwestia ta powinna być rozważona w odniesieniu do obciążeń generowanych przez cały system podatkowy, aby nie doprowadzić do sytuacji, w których określona grupa ponosiłaby nadmierne koszty podatkowe.

Podatek od nieruchomości jest najbardziej wydajnym fiskalnie podatkiem lokalnym. Beneficjentami zmian byłyby, z dużym prawdopodobieństwem, duże ośrodki miejskie, które już teraz pobierają zwykle podatek od nieruchomości w oparciu o najwyższe możliwe stawki podatkowe. Można oczekiwać, że ze względu na wysoką wartość nieruchomości na terenach aglomeracji miejskich, efektem wprowadzenia systemu wartościowego będzie większe zróżnicowanie wpływów podatkowych z tego tytułu, a co za tym idzie – sytuacji finansowej gmin. Większe miasta skorzystałyby na tym rozwiązaniu uzyskując dodatkowe środki na rozwój i inwestycje. Jednak dla części gmin konsekwencją mogłoby być nawet zmniejszenie wpływów podatkowych, co wpłynęłoby na ich potencjał inwestycyjny, perspektywy rozwoju i samodzielność finansową.

Kolejnym obszarem potencjalnych zmian jest rynek nieruchomości – zarówno w zakresie obrotu nieruchomościami, jak i wynajmu. Praktycznie niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, należy oczekiwać zwiększenia jego dynamiki – np. w wyniku opodatkowania pustostanów. Kolejna zmiana mogłaby dotyczyć kierunków zagospodarowania przestrzennego czy zwiększenia jego tempa. Wyższe opodatkowanie atrakcyjnych gruntów na terenie miast zniechęca bowiem do długotrwałego ich posiadania jako formy lokaty kapitału. Racjonalną decyzją jest wtedy albo sprzedaż, albo takie zagospodarowanie nieruchomości, które zwiększyłoby przychody z nią związane.

Wprowadzenie wartościowego opodatkowania nieruchomości to nie tylko decyzja dotycząca wysokości indywidualnego zobowiązania podatkowego. To zmiana, której konsekwencje obejmują wiele obszarów życia społecznego. Wprowadzenie podatku *ad valorem* byłoby ogromnym wyzwaniem dla państwa i samorządu, związanego z ewidencją (zakres danych, które należy gromadzić i przetwarzać w przypadku opodatkowania wartościowego jest zdecydowanie większy) i masową wyceną nieruchomości, szczególnie na początku wdrażania nowych rozwiązań. Istotne są także przyszłe zasady działania aktualizowania i kontrolowania danych, jako ważnego składnika całego systemu katastralnego.

Proces doskonalenia konstrukcji podatku od nieruchomości wymaga m.in. poznania rozwiązań obowiązujących w innych państwach europejskich i wyselekcjonowania tych sprawdzonych. Wykorzystanie doświadczeń innych państw pozwoli uniknąć popełnienia tego samego błędu. Stąd w Raporcie przeanalizowano systemy opodatkowania nieruchomości bazujące na wartości nieruchomości oraz systemy mieszane, bazujące głównie na ujęciu powierzchniowym. Dokonano jakościowego porównania przyjętych rozwiązań oraz przedstawiono wnioski, jakie mogą być przydatne dla Polski.

Wartością dodaną Raportu, oprócz propozycji wyeliminowania mankamentów obowiązujących regulacji, są autorskie koncepcje zmian w obowiązującym w Polsce podatku od nieruchomości wraz z symulacjami ich skutków finansowych dla różnych rodzajów gmin. W pierwszej kolejności po zidentyfikowaniu słabych stron aktualnych przepisów dotyczących opodatkowania gruntów, budynków i budowli, zaproponowano sposoby ich rozwiązania, a przez to udoskonalenie obowiązujących przepisów (Koncepcja I). Następnie zaproponowano inne wysokości kwotowych stawek podatkowych oraz inny mechanizm ustalania stawek w kolejnych latach. Konsekwencją przeglądu kategorii podatkowych i obowiązujących ustawowych stawek (Koncepcja II) było zaproponowanie czterech wariantów zmian: podstawowego, ekspansywnego, technicznego oraz radykalnego. W dalszej kolejności przybliżono strefowanie podatkowe (Koncepcja III) – doskonalenie wykorzystania powierzchni jako podstawy opodatkowania. To alternatywne w stosunku do podatku *ad valorem* rozwiązanie, w którym wykorzystywane jest strefowanie maksymalnych stawek podatkowych, w taki sposób, aby zbliżyć się do stanu, w którym wysokość płaconego podatku pośrednio zależy od wartości nieruchomości. Możliwe jest zatem urynkwienie systemu powierzchniowego przez wprowadzenie współczynników „wartościowych”. Ostatnia koncepcja, którą byłoby wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości (Koncepcja IV) jest najtrudniejsza – droga, czasochłonna i napotykać na opór polityczny. Zwrócono tu uwagę na uwarunkowania systemowe, konstrukcyjne oraz inne istotne kwestie (ograniczenia wprowadzenie podatku ze strony gmin oraz zasygnalizowano skutki wprowadzenie podatku dla podatników).

Zaletą zaproponowanych rozwiązań jest to, że część z nich (te o charakterze techniczno-organizacyjnym lub doprecyzowującym) mogłaby być wprowadzona w bardzo krótkim czasie, bez konieczności angażowania znacznych zasobów organizacyjnych, a będąc jednocześnie ważnym krokiem w kierunku unowocześnienia i uelastycznienia obecnie funkcjonujących rozwiązań. Analizy te zostaną rozwinięte w przygotowywanej przez Autorów monografii, która zostanie wydana przez Instytut Finansów w 2023 roku.

Bibliografia

Akty prawne

1. Dz. U. z 2022 r., poz. 1452, z późn. zm. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001452> [15.11.2022].
2. Dz.U. z 2016 r. poz. 283. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000283> [15.11.2022].
3. Dz.U. z 2019 r. poz. 888. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000888> [15.11.2022].
4. Dz.U. z 2020 r. poz. 333. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000333> [15.11.2022].
5. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001360> [15.11.2022].
6. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001526> [15.11.2022].
7. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002094> [15.11.2022].
8. Dz.U. z 2022 r., poz. 559., z późn. zm. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000559> [15.11.2022].
9. Legea nr 227/2015 privind Codul fiscal (z późn. zm.) https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_12062019.htm [10.10.2022].
10. Local Government Finance Act 1992, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents> [2.11.2022].
11. Sejm Republiki Litewskiej, Podatek od nieruchomości, Dziennik Urzędowy, 18.06.2005, nr 76–2741, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FAA1DD73CF/nSBljVtGh> [30.10.2022].
12. Sejm Republiki Łotewskiej, Ustawa o podatku od nieruchomości, Latvijas Vēstnesis, 145/147, 17.06.1997.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 13, 03.07.1997, <https://likumi.lv/ta/id/43913-par-nekustama-ipasuma-nodokli>, [30.10.2022].
13. Uchwała NSA z 4.06.2001 r. (FPK 5/01).
14. Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí, Zákon č. 338/1992 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-338/zneni-20210101> [25.10.2022].
15. Zákon z 23. septembra 2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, 582/2004 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/582/20221101.html> [29.10.2022].
16. Закон за местните данъци и такси Обн. ДВ. бр.117 от 10 Декември 1997 г. <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134174720> [9.10.2022].

Wydawnictwa zwarte

1. Błażkiewicz-Skuza K., *Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości na przykładzie województwa śląskiego w latach 2010–2016*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, red. nauk. E. Gruszewska, M. Roszkowska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, 2019, DOI: 10.15290/wpewbmn3.2019.06.
2. Bryx M., Matkowski R., *Inwestycje w nieruchomości*, Poltext, Warszawa 2001.
3. de Clippele M.S., *Chapitre 4. La disparité des incitants fiscaux en soutien à la propriété du patrimoine culturel*, w: *Protéger le patrimoine culturel : à qui incombe la charge?*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles 2020.
4. Etel L., *Podatek od budynków, budowli i gruntów*, Taxpress, Warszawa 2022.
5. Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998.
6. Felis P., *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2012.
7. Felis P., *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
8. Felis P., Patrzalek L., Bem A., Bernardelli M., Malinowska-Misiąg E., Olejniczak J., Kowalska M., *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*, SGH, Warszawa 2022.
9. Gawron H., *Ekonomiczne podstawy rynku nieruchomości*, w: *Ekonomiczne uwarunkowania decyzji na rynku nieruchomości. Wybrane problemy.*, red. M. Trojanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013.

10. Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2015.
11. Gołębiewski E., *Podatki i opłaty lokalne – czy konieczne są zmiany systemowe*, Forum Miasteczek Polskich, Warszawa 22 września 2022 r.
12. Grądzalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
13. Grądzalski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
14. Hulkó G., Fehér J., *Hungary*, w: M. Radvan, R. Franzsen, J. W. McCluskey, F. Plimmer, *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia*, Lex Localis – Institute for Local Self-Government, Maribor, 2021.
15. *Konstytucja RP*. Tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016.
16. Lyons M., *Place shaping: a shared ambition for the future of local government*, Lyons inquiry into local government, The Stationary Office, London 2007.
17. Mitu N., Mitu G., *Reforming the Property Tax System in Romania: A Necessity*, 2022, Revista de Stiinte Politice. Revue des Sciences Politiques.
18. Rajca L., *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001.
19. Románová A., *Adequacy of Current System of Property Taxation in the Slovak Republic*, w: M. Radvan, R. Franzsen, J. W. McCluskey, F. Plimmer, *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia*, Lex Localis – Institute for Local Self-Government, Maribor, 2021.
20. Slack E., *The Politics of the Property Tax*, w: *A Primer on Property Tax*, red. W. J. McCluskey, G. C. Corina, L. C. Walters, John Wiley & Sons, Ltd 2012.
21. Slack E., *The property tax – in theory and practice*, Institute on Municipal Finance and Governance, Toronto 2012, t.2.
22. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
23. Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
24. Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, BGK, 2014.
25. Wagner A., *Finanzwissenschaft* t.1, t.2, t.3, t.4, C.F. Winter, Leipzig 1877, 1880, 1886, 1889.
26. Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
27. *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*, red. M. Bryx, Poltext, Warszawa 2006.

Wydawnictwa ciągłe

1. Adamczyk A., Dawidowicz D., *Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, 4(129).
2. Anderson N.B., *Property Tax Limitations: An Interpretive Review*, „National Tax Journal” 2006, t. 59.
3. Bačlija Brajnik I., Prebilič V., Kronegger L., *Explaining Strategies in Setting Own Local Taxes in Slovenia*, „Lex localis – Journal of Local Self-Government” 2022, t. 20, nr 1.
4. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu „Konferencje i seminaria” 1999, 5(23).
5. Boije R., Lind H., *Hur bör egna hem beskattas?*, „Ekonomisk Debatt” 2002, t. 30, nr 3.
6. Dziuba J., *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, vol. 50, nr 1, <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.351>.
7. Etel L., *Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, „Analizy i Studia CASP” 2019, t. 8, nr 2, s. 1-13 (<https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.1>).
8. Felis P., Otczyk G., *Zróżnicowane fiskalnych skutków gminnej polityki podatkowej w Polsce*, „Studia BAS” 2021, 1(65), <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.06>.
9. Flagothier J., Lambert M., *Fiscalité immobilière: focus sur le précompte immobilier*, «Mouvement communal» nr 919, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-1432> [20.10.2022].
10. Hoffman I., *Jedynie teoretyczna możliwość wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości – uregulowania w zakresie podatków od nieruchomości na Węgrzech*, „Analizy i Studia CASP” 2019, t. 8, nr 2.
11. Hulko G., Pardavi L., *Practical experience and the significance of the settlement tax in Hungary*, „Annual Center Review” 2021-2022, nr 14-15, 2022.
12. Korolewska M., *Samorządowe dochody podatkowe w wybranych państwach Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2021, 1(65), <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.13>.
13. Polny L., *Prediction cadastral tax implementation in the aspect of experience other countries* (Predykcja implementacji podatku katastralnego w świetle doświadczeń innych krajów), „Geomatics and Environmental Engineering” 2014, t. 8, nr 4.
14. Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1(22).
15. Radvan M., *Główne zagadnienia problematyczne związane z opodatkowaniem nieruchomości w Republice Czeskiej*, „Analizy i Studia CASP” 2019, nr 2(8).

16. Romania Technical Assistance Report On Improving Revenues From The Recurrent Property Tax, nr 22/198, IMF, 2022.
17. Sekuła A., *Analiza udziału gmin w podatkach dochodowych a dochody gmin za lata 2008-2012 na potrzeby controllingu wykorzystywanego w realizacji usług samorządu gminnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, Nr 344.
18. Szotno-Koguc J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS” 2021, 1(65), <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02>.
19. Śmiechowicz J., *Wydajność fiskalna podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce*, „Studia BAS” 2021, 1(65), <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.05>.
20. Ushatova D., *Disbalance between tax assessments and market prices of real estate*, „Trakia Journal of Sciences” 2019, t. 17, nr 1.
21. Zaborek D., Czarnecki K., *Podatki lokalne jako źródło dochodów samorządu gminnego. Analiza podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego w gminie Lidzbark w latach 2010-2015*, „Prawo Budżetowe Państwa I Samorządu” 2018, 6(2), s. 47-71 (<https://doi.org/10.12775/PBPS.2018.010>).

Publikacje internetowe

1. Baza cen nieruchomości mieszkaniowych; https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek_nieruchomosci/index2.html [10.11.2022].
2. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, Rn. 1-181, http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bv100114.html [29.10.2022].
3. DOGOVOR o usklajevanju meril za določanje območij, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in meril za odmero tega nadomestila https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/533dlad493/dogovor_usklajevanje_NUSZ.pdf [10.10.2022].
4. Elektroniczna platforma wyceny nieruchomości, Raport opracowany na zlecenie programu analityczno-badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, lipiec 2020 (<https://pab.wib.edu.pl/elektroniczna-platforma-wyceny-nieruchomosci/>) [05.11.2022].
5. <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/start> [31.10.2022].
6. <https://gov.wales/fairer-council-tax> [15.11.2022].
7. <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].
8. <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-greece-on-the-road-to-recovery> [3.11.2022].
9. <https://spasisofia.org/bg/вдигането-на-данък-сгради-няма-да-спас.html> [10.10.2022].
10. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> [10.11.2022].
11. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html> [4.11.2022].
12. <https://taxsummaries.pwc.com/hungary/corporate/other-taxes> [2.11.2022].
13. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/11/inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-grundsteuerreform.html> [29.10.2022].
14. https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druga_dajatve/Podrocja/Davek_od_premozenja/Zakonodaja/Pravilnik_o_merilih_in_nacinu_za_ugotavljanje_vrednosti_stanovanj_in_stanovanjskih_his_ter_sistemu_tockovanja_NPB.pdf [13.10.2022].
15. https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druga_dajatve/Podrocja/Davek_od_premozenja/Zakonodaja/Zakon_o_davkih_obcanov_NPB_davek_od_premozenja.pdf [15.10.2022].
16. https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druga_dajatve/Podrocja/Nadomestilo_za_uporabo_stavbnega_zemljisca/Zakonodaja/ZSZ-84_NPB.pdf [22.10.2022].
17. <https://www.gov.gr/en/sdg/residence/purchasing-and-selling-of-immovable-property/taxation-for-possession-of-real-estate-property/uniform-real-estate-property-tax-enfia> [3.11.2022].
18. <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-i-wskazniki> [05.11.2022].
19. <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [31.10.2022].
20. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/posvet_nusz_11jul17_urankar_priloga.pdf s. 3 [22.10.2022].
21. <https://www.grundsteuerreform.de/> [29.10.2022].
22. <https://www.impots.gouv.fr/particulier/les-grands-principes-de-la-revision-des-valeurs-locatives> [6.11.2022].
23. <https://www.internationaltaxreview.com/article/2a6aaqgdb5cor53tat2io/greece-gains-investment-activity-from-foreign-private-equity-funds> [3.11.2022].
24. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044991402 [6.11.2022].
25. https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek_nieruchomosci/index2.html [05.11.2022].

26. https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz_kin-p_19_032_202002031320421580732442_-01,typ,kk.pdf [20.10.2022]
27. <https://www.ravne.si/act/65794> [13.10.2022].
28. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17293> [6.11.2022].
29. <https://www.tovima.gr/2016/07/27/international/enfia-exemption-of-agricultural-land-to-cost-230-million-euros/> [3.11.2022].
30. Immovable property tax, State Tax Inspectorate under the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, <https://www.vmi.lt/evmi/en/nekilnojamojo-turto-mokestis2> [30.10.2022].
31. Land tax, Estonian Tax and Customs Board, 2022, <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/other-taxes/land-tax> [30.10.2022].
32. Land Tax, Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, 20.01.2021, <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/taxation/main-taxes/land-tax> [30.10.2022].
33. Land tax, Ministry of Finance Republic of Latvia, <https://www.fm.gov.lv/en/real-estate-tax> [30.10.2022].
34. Land Tax, Teksti koostas Tax and Customs Board, Tallinn City Property Department, 27.09.2021, <https://www.eesti.ee/en/money-and-property/taxation-and-currency/land-tax> [30.10.2022].
35. Międzynarodowe Standardy Wyceny, <https://www.rics.org/eu/upholding-professional-standards/sector-standards/valuation/red-book/international-valuation-standards/> [31.01.2023].
36. Odpowiedź Ministerstwa Finansów Słowenii na zapytanie autorów raportu, „Pojasnilo - Davek od premoženja uporaba Pravilnika iz leta 81 0920-16880/2022-2” z dnia 27.10.2022 (dokument elektroniczny) [27.10.2022].
37. *Podatek od nieruchomości w Polsce. Czy kształt obowiązującej od 25 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest wystarczający?* PWC, Warszawa 2016, 9, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/2016/podatek-od-nieruchomosci-w-polsce-raport-pwc.html> [02.12.2022].
38. Przegląd rynku PRS w Polsce- I poł. 2022 r., raport PwC, październik 2022, https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2022/pl_rynek_prs.pdf [4.11.2022].
39. PwC, Tax Bulletin, February 2014.
40. SPW Finances dla regionu Brukseli (Bruxelles-Fiscalité) <https://fiscaliteit.brussels.nl/contact> [20.10.2022].
41. SPW Finances dla regionu Flamandii (le Vlaamse Belastingdienst) <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/werking-estructuur/hoewerktdevlaamseoverheid/belastingenenbegroting/vlaamsebelastingen/neemcontactopmetdevlaamsebelastingdienst> [20.10.2022].
42. SPW Finances dla regionu Walonii <https://finances.wallonie.be/home/fiscalite/precompte-immobilier.html> [20.10.2022]
43. Tax allowances, Ministry of Finance Republic of Latvia, 29.10.2021, <https://www.fm.gov.lv/en/tax-allowances> [3.10.2022].
44. www.dw.com/pl/niemiecki-uk-uchylil-berlińską-ustawę-ograniczającą-czynsze/a-57213096 [7.11.2022].
45. Министерство на регионалното развитие и благоустройството <https://www.mrrb.bg/bg/kategorizaciya-na-administrativno-teritorialnite-i-teritorialnite-edinici/> [1.11.2022].







**Instytut
Finansów**

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

 instytut.finansow@mf.gov.pl

 +48 22 694 57 89

www.infin.gov.pl

Znajdź nas na

 [@infin.gov.pl](https://www.facebook.com/infin.gov.pl)

 [@instytut-finansow](https://www.linkedin.com/company/institut-finansow)

